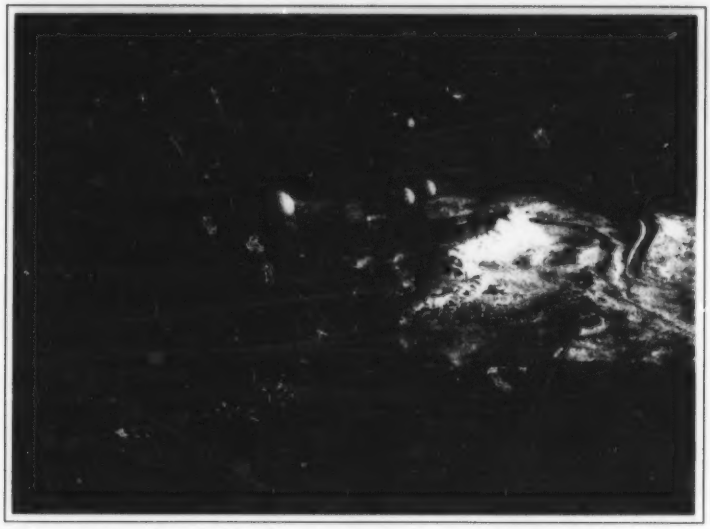
Treasury Board of Canada Secretariat
Conseil du Trésor du Canada Secrétariat

MEETING THE CHALLENGE

Innovative Practices of the Federal Real Property Community

Canada



Part of Canada's North Warning System: installations such as this one posed real challenges for project management.

MEETING THE CHALLENGE:
Innovative Practices of the
Federal Real Property Community

© Minister of Supply and Services 1989
Catalogue No. BT 73-4 / 1-1989
ISBN 0-662-57033-2

Published by:
Communications Division
Treasury Board of Canada

Photos: p. 16, Bill Wright, Wright Image
p. v, Country Roads Publications Ltd.

Cover: *The new passenger terminal at Lester B. Pearson International Airport in Toronto – a prime example of private sector participation in meeting government priorities.*

F O R E W O R D

by the Secretary of the Treasury Board

Last year, the publication *Challenge '88 – The State of Real Property Reforms* provided an overview of the planned and completed changes to federal real property policies and organization. I am pleased to report that in the past 12 months, progress has been made on many of the initiatives described in *Challenge '88*. Some highlights:

- The IMAA initiative is proceeding well. Memoranda of Understanding have been signed or nearly completed with 16 departments, including all that have substantial real property holdings. During the past few years, Treasury Board submission volume has been reduced by 50 per cent.

- The National Capital Commission's *Plan for Canada's Capital – A Federal Land Use Plan* has been distributed.

- The Treasury Board Advisory Committee on Real Property organized and hosted a most successful conference in November 1988 built around the theme of management reform.

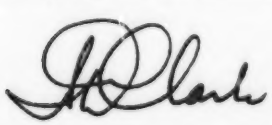
- Starting with policies and standards covering accessibility to federal facilities for the disabled, Treasury Board has approved the initial set of new policies based upon the Real Property Accountability Framework.

- The development of the *Directory of Federal Real Properties* has been completed. All systems have been tested, and work has started to convert data for use with the Directory.

- Treasury Board Secretariat and the Department of Justice have completed work on proposed changes to government methods of conveying land. These changes are expected to be included in a reform of federal real property legislation.

- The initial transfer of office accommodation management authorities from Treasury Board to Public Works took place on January 1, 1989, and phased implementation of further changes is proceeding.

As this publication demonstrates, in addition to management reform, during the past few years the federal real property community has responded to the challenge of meeting program objectives with limited resources. The challenges ahead will continue to be difficult and interesting, particularly as we deal with integrating the principle of sustainable development with our day-to-day operations. However, I am confident that the federal real property community is ready to play its part in meeting this national priority.



Ian D. Clark

C O N T E N T S

INTRODUCTION 1

TOWARD LOCAL CONTROL AND AUTONOMY 3

- Environment: The "Independence" of Banff 3
- Fisheries and Oceans: Solving a Maintenance Problem 3
- Transport: Airport Management through Local Authorities 4

INTERDEPARTMENTAL CO-OPERATION 5

- Health and Welfare and Agriculture: Sharing Facilities 5

PUBLIC AND PRIVATE SECTOR CO-OPERATION 6

- Transport: Terminal Three Development, Lester B. Pearson Airport 6
- External Affairs: The Canadian Embassy in Tokyo 7

INNOVATIVE PROJECT MANAGEMENT 8

- National Defence: The North Warning System 8
- Public Works: The Calgary Olympic Park 8

CREATING NEW USES FOR HERITAGE BUILDINGS 11

- National Capital Commission: Daly and Chambers Projects 11

NEW DIRECTIONS FOR PUBLIC WORKS CONTRACTING 13

- The Fixed Link to Prince Edward Island 13
- Revised Contracting Practices 14

DISPOSING OF SURPLUS FEDERAL LANDS 15

- Canadian Forces Base, Downsview, Ontario 15
- CADIN/Pinetree Sites 15

THE CHALLENGE AHEAD: ENSURING SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF FEDERAL LANDS 17

INTRODUCTION

Last year, the real property management community produced a booklet entitled *Challenge '88 – The State of Federal Real Property Reforms*. In the foreword to that booklet, Gérard Veilleux, then Secretary of the Treasury Board, said: "During the past few years, the real property management community has quietly and professionally carried out fundamental changes in direction, structure and policy". This quiet professionalism has continued and has resulted in creative and innovative approaches to managing real property that reflect an evolving philosophy – one that challenges the community to improve upon traditional practices.

Among the challenges are the following:

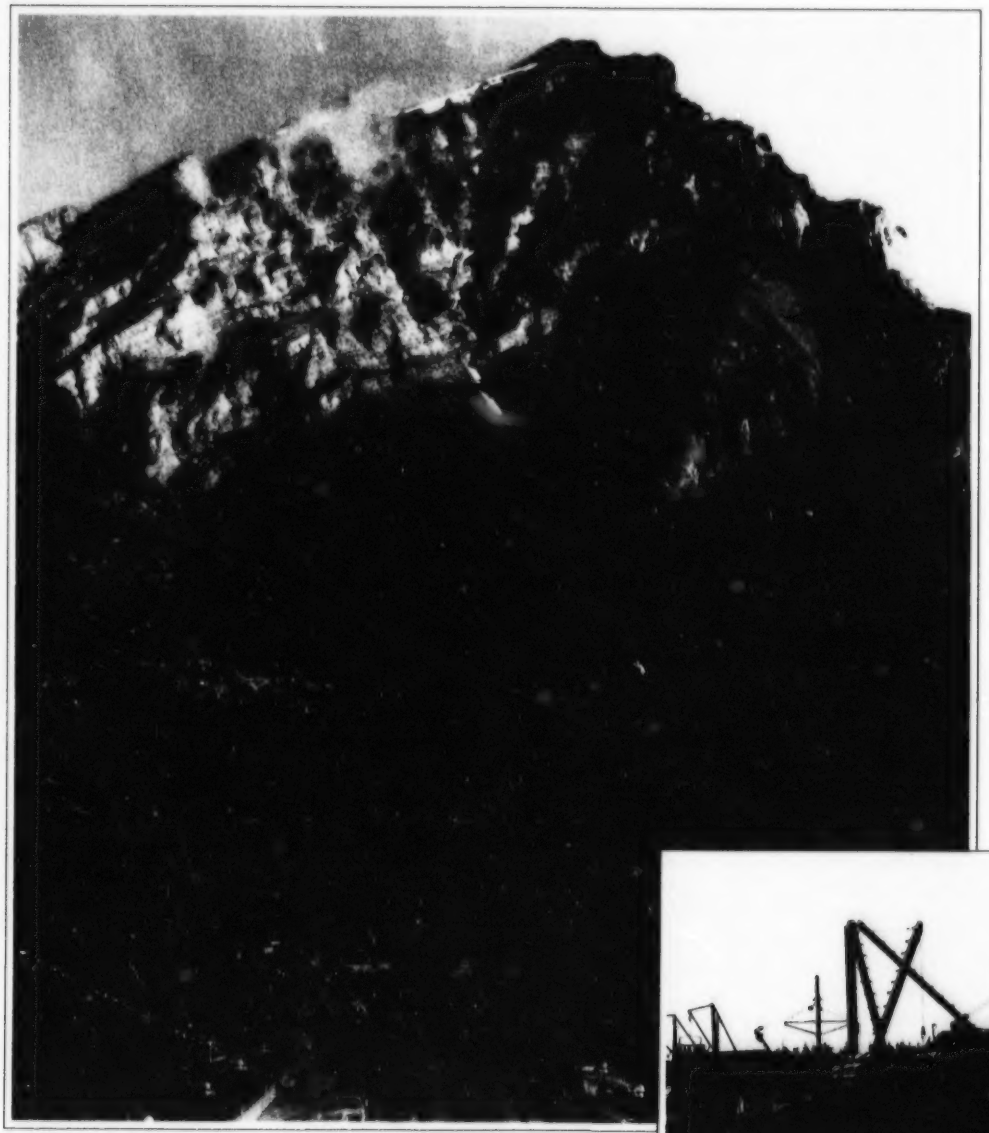
- Managers are being asked to make decisions – sometimes difficult ones – about the businesses their departments are in and the efficient use of real property to deliver their programs.

- Given the current climate of fiscal restraint, real property managers are exploring a wider range of options and taking creative, innovative approaches that will enable the government to make the most productive use of its assets, and that will offer the best economic return to the Crown in the long term, consistent with meeting policy and program objectives.

- Real property managers are being asked to find new ways of preserving federal built heritage property at reasonable cost. At the same time they are being challenged to ensure that these properties remain functional and are put to productive use.

- Real property managers are responding to growing concerns about preserving and protecting the environment. This challenge is a particularly difficult and critical one. It requires an intelligent balancing of two imperatives. The first is to provide the real property support needed to deliver the government's programs. The second is to do so in a way that acknowledges and reflects the growing public interest in the principle of "sustainable development".

This booklet details some examples of how real property management professionals and others have been (and are) working to meet these challenges. Many of the accounts highlight the successful integration of program management with project management. In other words, they show how the larger strategic issues associated with program management have been implemented – translated to reality – at the project level.



Banff's main street. The town of Banff will become "independent" in 1990 and administer its own affairs.

A typical small fishing harbour. Fisheries and Oceans has a new approach to operating them - more local control.

Many federal real property programs involve the management of functions in the 'national interest' which at the same time are commercial in nature and are critical to local economic and community development. The challenge becomes that of promoting and facilitating appropriate local control and autonomy while not giving up federal responsibility.

Three recent initiatives illustrate new approaches involving transferring to local authorities control and responsibility for operating and maintaining assets while continuing with services that have traditionally rested with the federal government.

Environment:
The "Independence" of Banff

On January 1, 1990, the town of Banff is scheduled to become a municipality under Alberta legislation. Banff, which lies within Banff National Park, has been under federal control until the present. As Banff has grown from a small seasonal tourist stop to a significant town, the Canadian Parks Service has been faced with the difficult problem of managing a national park and playing the role of local town administrator.

Since June 1988, Environment Canada, the Province of Alberta and the Banff School Board have been working to have Banff incorporated as an Alberta town. The Banff townsite transfer agreement is the first of its kind. Despite various concerns, including legal ones such as the delegations of authority among three levels of government, the process has moved ahead steadily, reflecting the wishes of 65 per cent of the Banff electors who voted for the town's incorporation.

When incorporation is a fact, the federal government will, through a master land lease, transfer to the town all assets associated with providing municipal services – assets such as municipal buildings, roads and sidewalks, bridges, most public recreation facilities, cemeteries, parks and so on.

The federal government will reduce charges on its private commercial and residential leases to a nominal fee and assign administration to the town. The Town will then be free to raise revenues through levying traditional property taxes. In exchange for the assets, the Crown will receive an annual cash payment from the Town of Banff. The payment will be calculated to approximate the net revenue which would have been received under continued federal operation.

The federal government will retain the buildings and land needed to operate its park program. These assets include the National Park Administration Building, buildings and grounds used to provide visitor services and information, the National Park maintenance compound and Crown-owned housing.

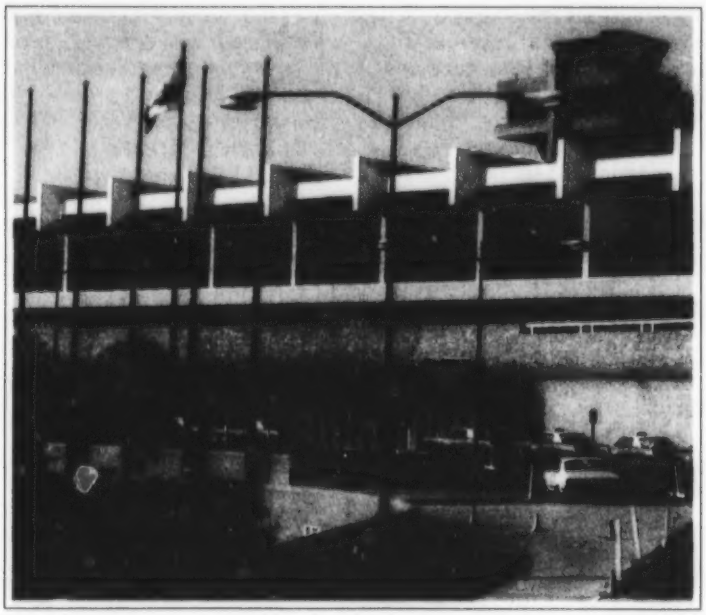
The new town of Banff and the federal government will benefit from the agreement. Banff will gain its independence from federal government control and will run its own affairs as other towns and cities do. The federal government will no longer be involved in those matters that autonomous municipalities usually handle themselves. The Canadian Parks Service will not, however, lose control of the park as it will only approve Town actions which do not affect the environment of the park.

Fisheries and Oceans:
Solving a Maintenance Problem

Fisheries and Oceans has traditionally operated and maintained many of the small fishing harbours on Canada's east and west coasts. The department has charged user fees for some functions, but they were not sufficient to maintain facilities, and efforts to raise fees were opposed. The department was interested in devising a way to improve maintenance without itself having to levy user fees, while encouraging local bodies to manage their own affairs to a greater extent.

Last year, Fisheries and Oceans started a program whereby it would lease the real property associated with a fishing harbour to a local fishing harbour authority. A harbour authority consists of fishermen who use a given facility. The local authority is responsible for making minor repairs (costing between $200 and $15,000), carrying out maintenance and removing garbage. In turn, it imposes its own user fees to cover its costs.

Experience with the new program has been limited, but favourable. Authorities in those harbours that belong to the program have tended to carry out some of the maintenance and other work themselves at less cost than was possible under the old system. Because the fishermen who make up the local harbour authorities have a voice in how user fees are spent, they are less reluctant to pay them. Moreover, users now have a vested interest in keeping costs – and therefore user fees – to reasonable levels.



Vancouver International Airport, one of the airports under negotiation for the transfer of control to a local airport authority.

Transport:
Airport Management through Local Authorities

In Transport Canada's Ottawa offices, a working group – the Airport Transfer Task Force – is working on a complex task involving a fundamental change in the method in which Canadian airports are managed. Since the summer of 1988, it has been involved in a program to transfer the control of airports, whenever there is strong community interest, to local airport authorities (LAAs).

The airport transfer initiative is a response to the recognition that an airport is a key part of the social, financial and commercial infrastructure of a region or municipality. The key transfer objectives are:

- to shift the management of airports to local authorities so that airports can better respond to local needs;
- to help airports operate in a more responsive, businesslike and cost-effective way; and
- to improve the potential for regional economic development.

Under the airport transfer policy, the government initially negotiates long-term leases with individual LAAs covering buildings and land. Airports are free to generate revenue in a number of ways, including using airport land for commercial ventures such as hotels. Airports would be financially self-sufficient in relation to covering their operating expenses, servicing debt and financing capital projects.

In the case of airports that will not be transferred, Transport Canada still plans to give local authorities greater involvement in airport development decisions as appropriate in particular instances.

The federal government would remain responsible for Air Traffic Control, air navigation, security and safety at all airports.

The creation of an LAA as a legal entity is the first step in the process, and its membership must be carefully considered to ensure it includes the right mix of people representing business and community interests. The Task Force must consider matters relating to general policy, transfer arrangements for employees, safety, bilingualism and access for disabled people. It must also deal with a wide range of other legal, business, commercial and community relations matters, including asset valuation and transfer options such as leasing, lease-to-purchase and sales.

The results of the Airport Transfer Task Force's work are evident. At the time of writing, letters of intent to enter into negotiations for the transfer of four major airports – Edmonton, Calgary, Vancouver and Montreal – had been signed.

Sharing facilities among departments is not a new concept. Public Works Canada, through its real property program, has been given a mandate by government to develop office accommodation for use by its tenants on the basis that shared use of such facilities benefits both the user public and government administration.

Similarly, departments such as Employment and Immigration, Agriculture, Customs and Excise and Environment may occupy space in, for example, an airport complex under the custody of Transport Canada. But the example below is unique in its approach to sharing space.

Health and Welfare and Agriculture: Sharing Facilities

Health and Welfare and Agriculture Canada have taken a strategic management decision to share the cost of developing and managing a first-class research facility, the Joint Disease Control Centre (JDCC) in Winnipeg, Manitoba. The government has announced its intention to locate the laboratory on lands currently under the administration of a third federal institution, the Royal Canadian Mint.

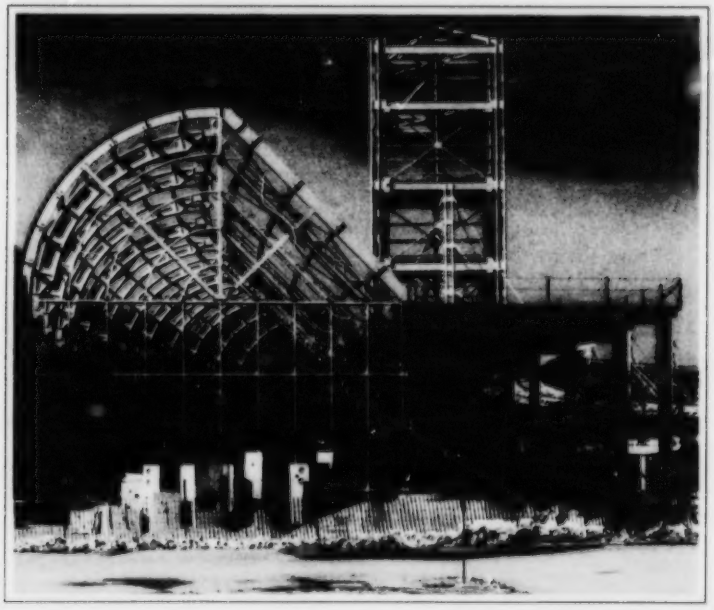
Health and Welfare Canada will use the JDCC laboratories to carry out research into human viruses, and Agriculture Canada will use them for research into viruses affecting animals.

Two problems faced the departments: Each needed research labs that required extremely expensive "containment" equipment and construction features to tightly control the experimental viruses and ensure that they would be strictly contained within the complex. At the same time, money was limited.

Although the two departments will not share lab space, they will share mechanical systems and common areas such as lobbies, cafeterias and office space. Their innovative partnership will lead to significant savings. Preliminary estimates suggest that the shared facility will cost $41 million less than would two separate ones, including design and consultant fees. (The total cost of the JDCC is estimated at $94 million.) In addition to realizing these savings, the departments expect to save $4 million per year on operating and maintenance costs.

Housing researchers in different but allied fields in one facility also produces other benefits not directly related to real property. Scientists are attracted to the collegial environment and opportunities for "cross pollination" of ideas that can occur in centres such as the JDCC.

This kind of laboratory has never been built in Canada before. Few of its kind exist anywhere. Accordingly, the JDCC partnership represents not only an innovative approach to developing and managing federal real property, but a willingness on the part of real property professionals to identify and deal with the problems associated with highly specialized, one-of-a-kind projects such as this.



The new passenger terminal at Lester B. Pearson International Airport in Toronto – a prime example of private sector participation in meeting government priorities.

In the past few years, the real property community has initiated a number of public/private sector co-operative projects. Such projects show how creative approaches to developing real property can enable government departments to use or "mobilize" the value of the land to assist in delivering their programs while taking advantage of the expertise of private developers.

The CBC broadcast complex in Toronto is a prime example of such collaboration. The National Capital Commission, Public Works and Canadian National have initiated projects with similar characteristics. Another illustration is Transport Canada's effort to put the real property assets in its airport system to better commercial use.

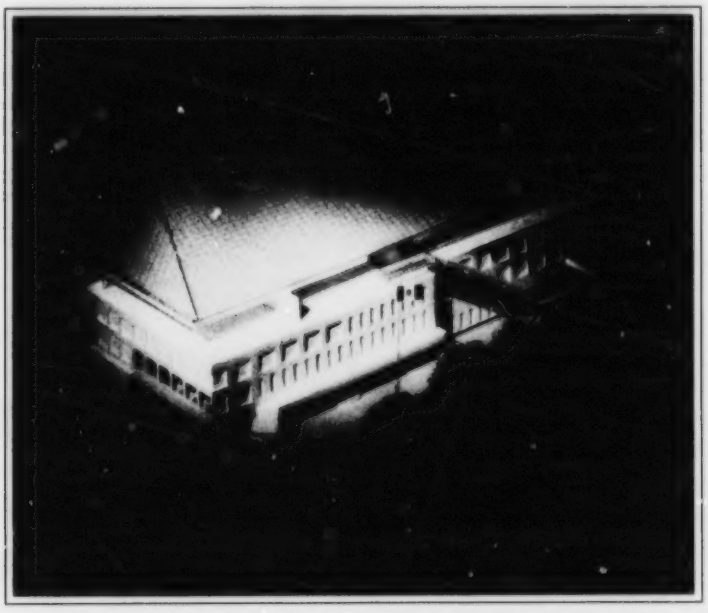
The two major development projects described here – one in Toronto and the other in Tokyo – are significant examples of private and public sector co-operation.

Transport: Terminal Three Development – Lester B. Pearson Airport

In the mid-1980s, Transport Canada found itself facing two problems at Lester B. Pearson Airport. First, it wanted to find a way to put a third air passenger terminal in place as soon as possible at Canada's busiest airport. Second, given the prevailing climate of restraint, the department could not readily get the capital it needed to launch the project without delay. (At the same time, the department was interested in generally reducing its involvement in the airport business.)

In the summer of 1986, Transport Canada announced to the development community that it was looking for a private sector developer to finance, design, build and operate a third terminal at Toronto's international airport. Briefly, under the proposed arrangements, the government would lease airport land to the developers for the terminal and for other commercial ventures, such as a 500-room hotel. Developers would build and operate the terminal and retain the revenue from the various business activities. They would also meet Transport Canada's standards in a number of areas such as safety and security. At the end of the 40-year lease and any renewals, the entire development project would revert to the Crown.

This approach to developing or expanding an airport facility differs radically from the one the department has traditionally followed. In the past, the government has funded and managed airport construction projects and operated the terminals, with consultants providing support in designing the facilities and supervising construction. However, Transport Canada's awarding of the $381-million project in the spring of 1988 to Airport Development Corporation, a private company, marked the first time that the private sector, rather than the federal government, would finance, design, build and operate a commercial airline terminal in Canada.



External Affairs has taken a creative approach to solving its accommodation problems at this prime Tokyo site.

The Terminal Three Development Program represents a successful "first-off" venture for the government. Shortly after the land leases were signed in the spring of 1988, construction for the terminal began. This world-class facility is expected to be completed by mid-1990. Six months later, the hotel planned for the site should be ready for business, with office buildings scheduled to open in 1991.

Careful planning and negotiation between the public and private sectors have resulted in a program that makes economic sense for all parties. The private sector will realize its commercial objectives. At the same time, the government has negotiated terms with the developers that assure a good financial return without a large capital outlay. In addition, the travelling public will have the convenience of a new terminal that is operated in accordance with Transport Canada standards for safety and security, barrier-free access and bilingualism.

External Affairs:
The Canadian Embassy in Tokyo

The Canadian Official Residence, called Marler House, and Chancery office in Tokyo, are on a centrally located 1.75-hectare site that occupies almost an entire block. One and one-quarter hectares of the land and initial buildings were acquired by the Crown in the mid-1930s for $200,000. An additional one-half hectare was purchased by External Affairs in 1952 for $70,000. The land was valued at $750 million in 1986, and is worth considerably more today because of its prime location – in downtown Tokyo, across from the Crown Prince's Palace.

By 1985, the original Chancery, an annex built in 1952, and two leased off-site offices required upgrading. In addition, the annual costs to lease office space and residential accommodation for staff had skyrocketed, along with Tokyo land costs. Monthly rent for a standard two-bedroom house had reached $10,000 and the total annual rent was approximately $3 million.

To avoid these increasingly expensive requirements, External Affairs developed a strategy. It involved developing one hectare of the site. The department negotiated with a local consortium to build a 34,000 square-metre Chancery complex, a recreational centre and quarters for families of 23 Embassy staff. The consortium will complete all of this work (estimated to cost $190 million) mostly at its own expense. In exchange it has the right to lease some 12,000 square metres of space in the Chancery complex to the private sector to recover its investment. Canadian firms and provincial governments located in Tokyo will be given priority to rent this space. At the end of the period, which cannot exceed 30 years, the complex will revert to the Crown. Meanwhile, the Canadian government will occupy the remaining space in the complex at no charge.

Construction on the site is already well under way with completion of the office project expected by April 1991.

Some construction projects demand a great deal of creativity and ingenuity on the part of those on the project management team. In the past few years, several major Crown construction projects have been completed that posed their own challenges for project management. Some of the most significant are External Affairs' new Canadian Embassy in Washington, D.C., and three National Museums: the Museum of Civilization, the National Gallery and the Aviation Museum.

The two projects discussed here are, in one way, direct opposites: one opened with the whole world watching; the other will only be seen by a handful of people in its lifetime. Yet each posed its own challenges for project management, such as tight deadlines, severe climate or unusual logistical problems, to name a few. Moreover, both projects were delivered on time and under budget, in good measure because of effective project management practice and, above all, competent people with a commitment to getting a job done properly.

National Defence:
The North Warning System

The North American Air Defence Modernization (NAADM) project includes many smaller projects, one of which was a $217 million project to build three long-range radar (LRR) installations on Canada's east coast. These LRRs now form part of the North Warning System, which supports North American Aerospace Defence Command (NORAD) defence activities around the perimeter of the continent.

Getting the three LRRs built and "up and running" represents an impressive project management achievement for several reasons. The first was location. All sites were in remote areas on Labrador's east coast and were accessible only by sea or air. (A road had to be built to link one site with the nearest wharf and airstrip, some 26 kilometres away). Second, the climate was adverse. Weather conditions allowed construction from May to October only. The sites were also routinely exposed to winds strong enough to cause icicles to form horizontally, rather than vertically, during freezing rainstorms. Third, the project was complex because of the number of government and other organizations involved. The interests and activities of six Canadian departments and agencies, the United States Department of Defense and many private sector contractors who supplied equipment and services and carried out construction work had to be considered and co-ordinated.

Finally, all work had to be done on a "fast-track" basis, with different activities carried out simultaneously. For example, facilities design and construction, acquisition of materiel (from vehicles to first-aid supplies) and the development and production of communications and other equipment were all going on at the same time. All of these activities required careful planning and execution of the project, with close timing being essential because of the short May to October construction season and the fact that so many activities were so closely interrelated.

Despite the remoteness, the weather, the usual administrative problems associated with major projects and the number of players involved, this turnkey project was completed and turned over to NORAD within three days of the target date, originally established some three years before.

Success was largely due to sound project management procedures, initiative and – in the words of one member of the Project Management Office – "common sense, flexibility and reasonable good fortune!"

Public Works Canada:
The Calgary Olympic Park

In February 1988, the world watched as Matti Nykaenen celebrated his victories and Eddie Edwards his survival on the outrun of the Olympic ski jump. For Public Works Canada, these celebrations were the culmination of several years of intensive work requiring it to deliver a complete, fully operational project within a non-negotiable deadline.

Public Works Canada was responsible for designing and building the 1988 Olympic Park's ski jumps, bobsled and luge runs, the Olympic Training Centre and other support facilities for competition at the games. This high profile, $200-million project represented a distinct departure from those which the department is used to managing – not only from the "people" perspective, but from the design and engineering perspectives as well.

Public Works' client is usually another government department. However, for this project, it had to work closely with not one, but two, levels of client. The first was the Government of Canada Office for the 1988 Winter Olympic Games. As the body funding the project, the Office was Public Works' client and the organization to which the project team was responsible.

The Calgary Olympic Park: streamlined management practices helped to bring this unique project in on time and under budget.

However two other organizations – the Organizing Committee for the 1988 Olympic Winter Games (OCO '88) and the Calgary Olympic Development Association (CODA) provided a great deal of input and had a strong voice in the outcome of the project. Accordingly, a major challenge for the department was to develop a project management structure that would enable it to respond to input from OCO '88 and CODA, while maintaining a sound relationship with its true client. Two elements of the project management structure were critical in enabling the department to meet these challenges.

The first was the special reporting relationship between the project manager and senior Public Works management. The full-time, on-site project manager reported directly to senior management, bypassing two intermediate levels. As well as having direct access to senior management, the project manager had a significant span of responsibility. He was responsible for the control of the project's timing, scope and costs throughout the planning, design and construction phases.

A second key element was a two-committee system, which was created to keep information flowing to all key players and to make decisions on the project's cost, timing and scope. The first committee, the Federal Government Operations Committee, was the government's working group, responsible for meeting the project's objectives and for providing direction on planning and design matters.

The second committee was a Steering Committee. It enabled the Operations Committee to provide OCO '88 and CODA with information on the project's status and any immediate or long-term problems from the perspective of the project manager. This committee was also a vehicle for OCO '88 to provide design input. OCO '88 was responsible for gathering input on design from several international sports organizations, who had to approve the design of the Olympic Park facilities to ensure that they would meet international standards for competition.

Responsiveness and flexibility were essential to deal with some of the significant changes demanded by the client, including changes to the basic concept of certain facilities. For example, the original OCO '88 concept for the ski-jumping and the bobsled and luge facilities had to be changed in major ways at the preliminary design stage. The ski-jump as originally conceived would not have been able to fit the site.

The bobsled and luge runs as envisaged by OCO '88 had two finish lines and one starting line. However, consultants' studies indicated that one finish line and two starting lines would be needed for these facilities.

Nevertheless, the project management team members were able to deal with these changes and many others, and delivered the Calgary Olympic Park, a quality product, not only on time, but under budget.

A turn-of-the-century building in downtown Ottawa gets a new lease on life. An artist's concept of the revitalized Daly Building.

Federal departments and agencies administer significant amounts of heritage property across Canada. For example, National Defence operates armories in many towns and cities. Environment Canada has a number of National Historic Sites within its jurisdiction, and Agriculture, Transport Canada, Canada Post and Public Works all administer inventories with many buildings of heritage value.

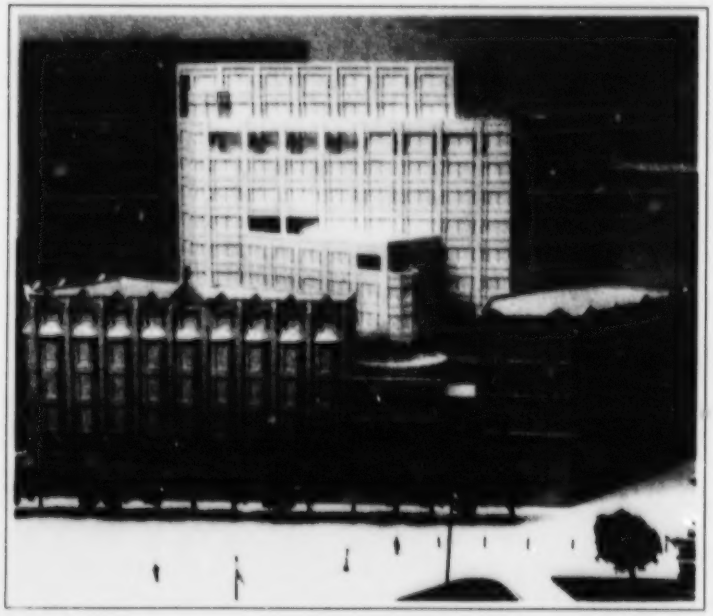
To these and other organizations the challenge is to retain the heritage character while making these buildings useful in the modern context. Of note are a number of buildings that Public Works has upgraded and converted into quality office space while retaining their heritage value. Examples include Number One Front Street in Toronto and the Peel Post Office in Montreal.

The National Capital Commission (NCC) is another organization that has acquired a number of heritage buildings over the years. Through a creative approach it is meeting three challenges: first, renovating, restoring and retaining control over some of its most architecturally valuable and historically important properties; second, ensuring long-term revenue; and third, doing so without having to make large financial commitments.

National Capital Commission: Daly and Chambers Projects

Two Ottawa landmarks – the Daly Building and the Scottish and Central Chambers Buildings – will be completely rejuvenated by private sector architects and developers in the next few years. Built in 1905 as a department store, the **Daly Building** is a notable example of the Chicago school of architecture. It is located two blocks east of the Parliament Buildings, close to many of Ottawa's most important buildings and public areas. The Daly Building, which was used as a federal office building for many years, had been vacant since the mid-1970s. It had deteriorated badly, and considerable debate had occurred about what should be done with it.

In 1985, the NCC called for financially acceptable proposals to revitalize the Daly Building and adapt it for use as retail stores and offices. The call for proposals was based on a long-term (66-year) ground lease, with the site to be redeveloped according to NCC urban design guidelines. In particular, the Chicago style facade would be retained and the interior completely redesigned for its new use. The Commission would receive both base and participation rent from the developer.



The Scottish and Central Chambers: Class A office space is behind a meticulously preserved heritage facade.

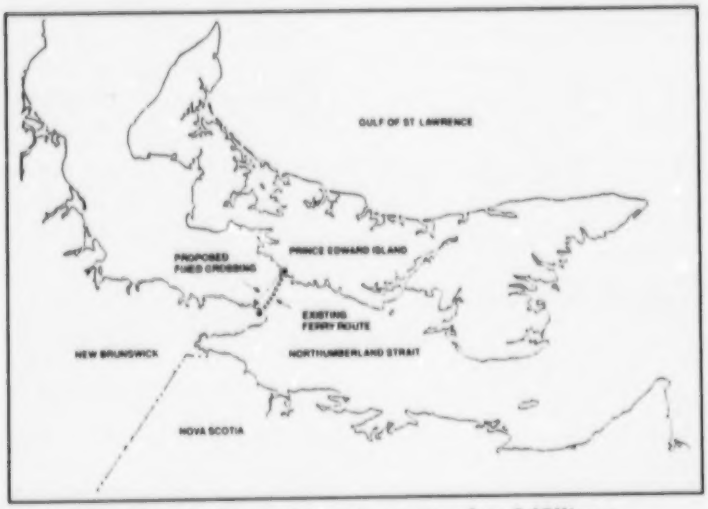
The Commission chose the developer whose proposal represented the best financial return to the government. Early in 1987, the NCC chose a design from among those submitted by several architectural firms. The final concept includes about 11,000 square metres of retail space and 12,000 square metres of offices and 200 underground parking stalls. Construction is expected to be completed in 1991.

The Chambers Project consists of heritage buildings dating from between 1867 and 1890 and is located two blocks south of Parliament Hill.

In its call for proposals, the NCC required that the buildings "be carefully restored to their original elegance". The concept was to retain the existing building and in-fill the site in a compatible manner. The developer would also be fully responsible, on the basis of a long-term ground lease, for developing the project according to NCC's development guidelines and for marketing, leasing and managing the project. Through base and participation rents, the Chambers project will provide NCC with a long-term income for the life of the agreement. In addition, the buildings will revert to the Commission at the end of the lease period.

Late in 1987, the NCC selected the developer and subsequently approved a design proposal. When it is finished, the mixed-use project will yield about 17,000 square metres of office space and 7,000 square metres of retail space. An atrium will link the various elements of the complex, including contemporary in-fill structures, and will provide a public space with access to cafes and retail stores.

The Commission is planning other projects that will preserve heritage buildings under its administration. The next such project is a proposed mixed-use 70-room hotel with retail stores at street level in the Jeanne d'Arc group of buildings located on Sussex Drive in Ottawa near the new National Gallery. These buildings, dating from 1846 to 1876, were originally designed for school, hotel and office uses. The proposed redevelopment will enable the Commission to contribute even more to the vitality of the "Mile of History" and add to the value of several historic NCC properties adjacent to the proposed hotel.



The "fixed link": an innovative approach to fulfilling a constitutional obligation to P.E.I. through private sector participation.

As the government's common service agency for real property, Public Works Canada is the lead contracting agent on behalf of federal departments. During the past few years, the department has implemented major changes in its contracting practices and has tried innovative approaches for special major projects.

The Fixed Link to Prince Edward Island

Public Works Canada's involvement with the proposed construction of a 13-km fixed link between Prince Edward Island and New Brunswick has given the government the opportunity to develop innovative approaches to managing major Crown projects.

When Public Works Canada was given the mandate in 1987 to study the environmental and socio-economic viability of the project, it appeared that the engineering challenges were paramount to a successful project. As the technical viability became evident, other factors proved to be equally important, including sound environmental planning, responsible regional economic development, and cost-effective financing.

The financing component of the project is influenced by the federal government's constitutional obligation to provide P.E.I. with "continuous communication" between the Island and the mainland. Thus far, the government has met its obligation by operating a subsidized, year-round auto and rail ferry service to the Island. Peak season demands, disruptions caused by bad weather, rising operating costs and the prospect of large capital expenditures prompted the government to consider whether another kind of link, such as a bridge or tunnel, might be feasible.

Studies showed that even if a bridge or tunnel were desirable, it might not pay its own way, and continuing government subsidies might be needed to operate it. Accordingly, Public Works Canada used an approach known as Build, Own, Operate and Transfer (BOOT).

In brief, the arrangement would involve leasing land on the mainland and land covered by water in the Strait to a private developer. The government would pay a subsidy to the developer (indexed for inflation) that could not exceed the current level of subsidization of the existing ferry service - about $35 million annually. The developer would be able to charge regulated tolls for 35 years, after which the link would automatically revert to the government. Essentially, the proposed subsidy arrangement would provide a good deal of security for private sector investors, while minimizing risk and financial outlay for the government.

One feature of the process for choosing a developer and design proposal was its multi-stage structure. An "expression of interest" call was used initially to identify developers with interest in the project. In the subsequent pre-qualification stage, three proposals from the seven submitted were chosen to proceed to the next stage. The next stage, which is ongoing, deals with detailed technical and other criteria relating to the environment, management and financial and regional benefits. Only those proposals that meet or exceed these criteria will proceed to the final stage - pricing. The developer with the lowest price will be the successful one, because all projects entering the final stage would be acceptable to the government and would be distinguished by price alone. All proposals would already have met the critical environmental criteria, precluding the possibility of trading off potential environmental risk against price.

The development community has reacted extremely positively to this price-based selection process which, in effect, places all potential suppliers on a "level playing field" before pricing their proposals.

The project is currently undergoing the final stage of the environmental assessment and review process (EARP). Public hearings will be scheduled this winter and a final decision is likely to be rendered sometime next year.

Revised Contracting Practices

Over the past few years, Public Works has revised many of its contracting practices. The result has been to improve the transparency and competitiveness of its contracting. At the same time, the department has improved management control, simplified contracting procedures and increased service to its clients.

The new practices to improve transparency have opened the bidding process to a wider pool of potential contractors. They have also resulted in more public information about the reasons for awarding a contract to a given bidder.

Public Works has implemented the ACCORD (Administration and Control of Contracts and Regional Data) system. Under this computer-based system, rotating short lists of local construction and property services contractors are created for bids on contracts of under $30,000 for construction work and $60,000 for maintenance services. Contractors so identified (selected) are then invited to bid and the award is normally made to the competent contractor submitting the lowest price. For larger contracts, traditional public tendering practices remain.

The department has implemented a second computer-based system, known as SPEC (Selection Prequalification and Evaluation of Consultants) for hiring consultants to provide architectural and engineering services. SPEC selects qualified local professionals on a rotational basis for contracts under $100,000. For larger contracts, the system selects a short list of qualified firms who are asked to submit proposals which are then evaluated through a formula that emphasizes the professional experience and qualifications of firms but also includes price as one of the evaluation factors. For special large contracts, national advertisement for expressions of interest will be used. As part of the SPEC system, evaluation of the quality and quantity of previous government work will be an important element in determining how often a firm or individual is selected through the rotational system.

Public Works has also implemented new contracting practices for leasing office space. A prime objective of the changes is to increase the transparency of the lease-contracting process and to increase the extent to which the lowest cost is the determining factor in deciding among bidders. The new process should increase the percentage of leases that go to public tender. However, it will still recognize the many circumstances such as the renewal of some leases and leasing of contiguous space, in which public tendering is neither warranted nor economic.

Combined with significantly increased levels of contracting authority approved by Treasury Board, these improvements equate to better, more responsive service to clients through more efficient, streamlined contracting practices. They also mean a simpler, more equitable bidding system that enables more contractors to compete for government projects.

Since 1985, the government has had a Land Sales Initiative. Its purpose is to sell surplus federal lands no longer required for program purposes. Thus far, the initiative has increased government revenues by about $500 million.

Some land sales have involved posting a "For Sale" sign on a vacant site and selling to the highest bidder. However, disposal has increasingly required complex arrangements with mixed social and economic factors incorporated into the process.

The two divestitures discussed below show how the sale of surplus lands can not only produce a financial return to the Crown, but enable particular sites to become productive once again and meet certain social objectives and priorities.

Canadian Forces Base, Downsview, Ontario

In the summer of 1988, National Defence worked jointly with Canada Mortgage and Housing Corporation and the Treasury Board Secretariat to develop a strategy for releasing some 55 hectares of extremely valuable land at the Canadian Forces Base Toronto at Downsview. It should enable up to 5,000 new homes to be built in housing-short Metro Toronto.

To release the land, National Defence had to relocate much of its base housing plus some other facilities to other parts of Base Downsview. To enable the department to fund the consolidation of these facilities, Treasury Board approved a special arrangement which in effect permitted National Defence to make use of some of the future proceeds of the land sale.

Canada Mortgage and Housing Corporation is managing the sale of the land, including obtaining land-use approvals from the various local and provincial authorities. In so doing it is playing a direct role in helping the federal and provincial governments carry out policy relating to housing. By controlling the release of land, Canada Mortgage and Housing will ensure that a proportion will be used to provide housing for a mixed range of households. It will also ensure that smaller developers will be able to bid on land as it is released.

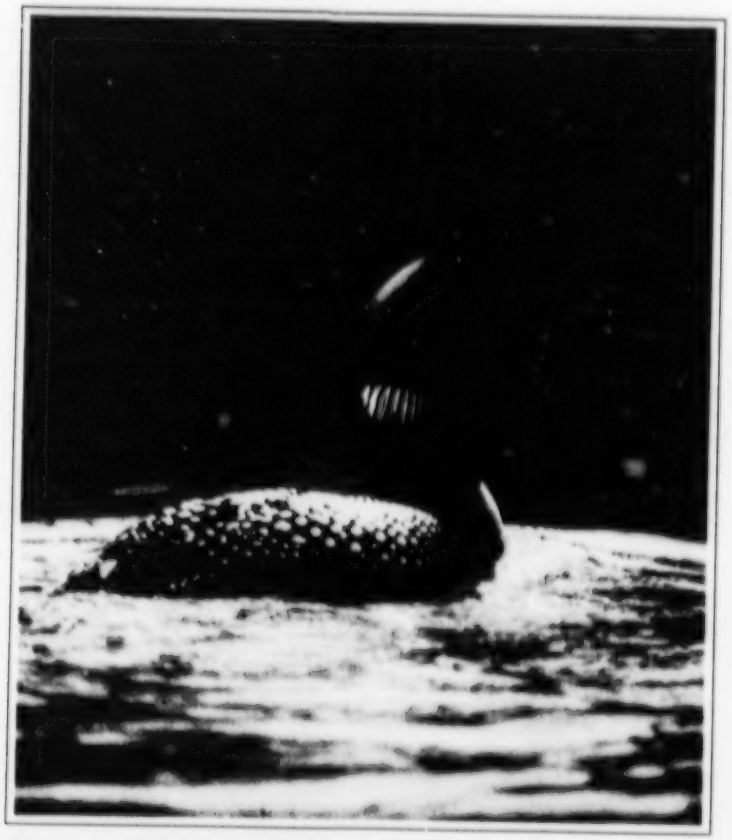
CADIN/Pinetree Sites

The CADIN/Pinetree divestiture is a very different one from the Downsview case. Instead of being extremely valuable, the lands in this instance were not worth a great deal of money. However, it was important to make the right disposal decisions to reduce negative consequences on local communities.

When the United States and Canadian governments decided to modernize North American Air Defence, the decision entailed closing 18 radar stations in the "CADIN/Pinetree" line across Canada. The stations had provided a significant amount of employment in the areas in which they were located. Rather than simply abandoning these sites, which would have caused social and economic disruption to the affected communities. Public Works, acting as an agent for National Defence, has been selling them in stages to provincial and municipal governments and to private sector buyers, who have been putting the land and buildings to various productive uses. To carry out this initiative, Public Works Canada obtained Treasury Board approval to relax its policy that land be sold at "market value".

Most sales have involved creating a team composed of National Defence, Public Works and local officials to search out possible uses of existing sites. These uses have ranged from a private school in British Columbia and a prison in Manitoba, to a cold-weather automotive test centre in Ontario and an industrial park in Quebec. The new uses to which these sites have been put have benefited the communities in which they are located by providing continuing employment opportunities and other economic spinoffs.

A typical radar station. Surplus sites in the CADIN/Pinetree line are being put into alternative productive uses.



The loon, a symbol of our fragile environment, has been adopted by the Canadian Wildlife Service to mark the boundaries of national wildlife areas and migratory bird sanctuaries.

THE CHALLENGE AHEAD: ENSURING SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF FEDERAL LANDS

The initiatives described above involve both maximizing the return to the Crown on its investment in land, recapitalizing run-down facilities and improving management practices. While similar challenges will remain in the future, more than ever they will be subject to the test of sustainable development.

The 1987 report of the World Commission on Environment and Development, "Our Common Future", commonly referred to as the Brundtland Report, is heralded as a pivotal document, articulating as it did the extent to which economic activity can adversely affect our planet's environment. It called for all countries to support the concept of "sustainable development", one that the Canadian government has strongly supported.

Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.

In its Speech from the Throne in April 1989, the federal government recognized the protection of Canada's environment as one of its four fundamental objectives. In developing its new environmental agenda, the government recognized that institutional practices and behavioural responses must change to ensure that environmental issues are fully considered when decisions about economic growth and social development are made.

The federal government has direct and indirect ways of promoting these objectives by influencing Canadians in the way they use and manage the country's resources. It can do so, for example, by exerting regulatory powers, introducing financial incentives and carrying out research and information programs. It can also do so by the way it uses and manages federal lands and applies economic and fiscal levers to promote environmentally sound development.

Because the federal government is the largest land owner in Canada, the approach it takes to acquiring, managing and disposing of land, buildings and other real property assets can profoundly affect the environment and, of course, people. How – and which – pieces of land are chosen to meet program requirements can significantly affect communities and their environment. To avoid adverse effects, questions must be asked such as, "Will a federal activity be welcomed in an area, or will it be considered either a LULU (locally unwanted land use), or a NIMBY (not-in-my-back-yard)?" Many examples of activities that pose these questions can be cited, from waste storage sites and scientific laboratories, to tall, office towers that cast shadows.

Individual departments are increasingly taking these concerns into account in the process of making operational and strategic decisions. Some departments have already created environmental offices. Recent examples include Health and Welfare's Environmental Health Directorate, the Environment Directorate in Indian Affairs and the Office of Environmental Affairs at Energy, Mines and Resources.

Real property policy has begun to change in a way that promotes sustainable development in a federal land management context. The Treasury Board has incorporated the sustainable development principle in its general policy on real property management. Furthermore, a number of departments, including Public Works and National Defence, have amended their in-house environmental screening processes to take into account the Federal Policy on Land Use. As well, a manual has recently been developed to help departments implement this policy.

In 1988, the *Canadian Environmental Protection Act* was passed with its emphasis on the prevention of damage to the environment. In addition to limiting the introduction of toxic substances, this Act will establish guidelines, standards and codes of practice which will assist all federal departments and agencies in operating in an environmentally positive manner.

On April 10, 1989, the Federal Court concluded in the case involving the Rafferty-Alameda dam in Saskatchewan that the Environmental Assessment Review Process (EARP) Guidelines Order is a regulation binding on the Crown. Work on the dam was halted pending a thorough environmental review.

It is expected that the government will shortly introduce legislation which will clarify the existing EARP requirements, including the review procedures for all significant federal projects. It follows that strengthened EARP requirements will have implications for all involved with real property management.

The evidence of global warming (the greenhouse effect) poses real challenges for real property managers in planning projects. Planning must direct itself not only towards dealing with expected future conditions, but also towards reducing the factors (such as emissions of carbon dioxide from burning fossil fuels) that help to bring them about.

Real property management will have to respond to new building standards and codes, such as those covering heating and cooling systems for future buildings. In a more immediate context, planning and constructing internal energy systems in new buildings today – systems with increased capacity – will save vast amounts of money in future retrofits.

In essence, environmental issues translate to new demands on the real property management community. Program goals must still be met, but within a sound environmental management context. In its narrowest sense, this challenge requires that managers meet their immediate legal obligations under various statutes and regulations. In its broadest sense, the real property community must strive to incorporate behavioural and institutional changes aimed at ensuring that federal activities are conducted in an environmentally sound manner.

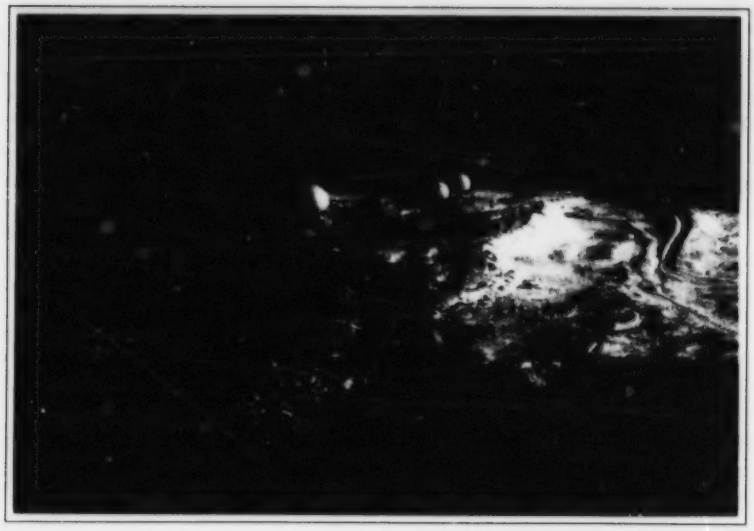
Conseil du Trésor du Canada
Secrétariat

Treasury Board of Canada
Secretariat

LES DÉFIS DE L'HEURE

Pratiques innovatrices au sein
de la collectivité fédérale de la gestion foncière

Canada



Partie du Système d'alerte du Nord : Des installations comme celles-ci ont présenté des défis de taille aux gestionnaires de projets de la DN.

LES DÉFIS DE L'HEURE
Pratiques innovatrices au sein de la collectivité fédérale de la gestion foncière

© Ministre des Approvisionnements et Services 1989
Numéro de catalogue BT 73-4 / 1-1989
ISBN 0-662-57033-2

Photos: p. 16, Bill Wright, Wright Image
p. v, Country Roads Publications Ltd.

Publié par la
Division des communications
Conseil du Trésor du Canada

Page couverture : *La nouvelle aérogare de passagers de l'aéroport international Lester B. Pearson de Toronto – un parfait exemple du rôle que joue le secteur privé pour donner suite aux priorités du gouvernement.*

P R É F A C E

du secrétaire du Conseil du Trésor

L'an dernier, la brochure *Défi 88 – Rapport sur la réforme de la gestion foncière fédérale* a donné un aperçu des changements prévus et apportés aux politiques et à l'organisation des biens immobiliers fédéraux. Je suis heureux de signaler que plusieurs initiatives décrites dans ce document ont progressé au cours des derniers mois. Voici quelques points saillants:

- L'initiative de l'APRM avance bien. Des protocoles d'entente ont été signés ou sont presque terminés dans 16 ministères, dont ceux qui détiennent des biens immobiliers substantiels. Pendant ces dernières années, le nombre des présentations au Conseil du Trésor a diminué de moitié.

- *Le Plan de la Capitale du Canada – Schéma d'aménagement des terrains fédéraux* de la Commission de la Capitale nationale a été distribué.

- Le Comité consultatif du Conseil du Trésor chargé des biens immobiliers a organisé et présenté en novembre 1988 une conférence très réussie sur la réforme de la gestion.

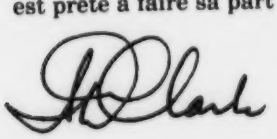
- À partir des politiques et des normes fédérales sur l'accès des personnes handicapées, le Conseil du Trésor a approuvé un premier groupe de nouvelles politiques fondées sur le cadre de responsabilité en gestion foncière.

- Le *Répertoire des biens immobiliers fédéraux* est achevé. Tous les systèmes ont été testés et la conversion des données qui serviront avec le Répertoire est commencée.

- Le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère de la Justice ont fini de travailler aux modifications proposées à la procédure de cession de la propriété adoptée par le gouvernement. On prévoit que ces modifications feront partie intégrante d'une réforme de la loi régissant les biens immobiliers fédéraux.

- Le transfert initial des pouvoirs de gestion des locaux à bureaux du Conseil du Trésor à Travaux publics Canada a eu lieu le 1er janvier 1989, et la mise en oeuvre des modifications complémentaires se fait progressivement.

Comme le montre cette publication, au cours des dernières années la collectivité fédérale de la gestion foncière s'est non seulement attaquée à la réforme de la gestion mais elle est aussi parvenue à atteindre les objectifs du programme malgré la pénurie des ressources. La tâche en perspective continuera d'être d'autant plus difficile et captivante que nous voulons tous appliquer le principe du développement durable à nos opérations quotidiennes. Je suis persuadé toutefois que la collectivité fédérale de la gestion foncière est prête à faire sa part pour atteindre cette priorité nationale.



Ian D. Clark

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

VERS LE CONTRÔLE LOCAL ET L'AUTONOMIE 3

- Environnement: L'«indépendance» de Banff 3
- Pêches et Océans: Résoudre un problème d'entretien 3
- Transports: Gestion des aéroports par les autorités locales 3

COOPÉRATION INTERMINISTÉRIELLE 5

- Santé et Bien-être social et Agriculture: Partage des installations 5

COOPÉRATION DES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ 6

- Transports: Aérogare trois, aéroport Lester B. Pearson 6
- Affaires extérieures: L'ambassade du Canada à Tokyo 7

GESTION NOVATRICE DE PROJETS 8

- Défense nationale: Le Système d'alerte du Nord 8
- Travaux publics Canada: Le Parc olympique de Calgary 8

COMMENT UTILISER AUJOURD'HUI LES ÉDIFICES D'AUTREFOIS 11

- Commission de la Capitale nationale: Projets Daly et Chambers 11

LES NOUVELLES ORIENTATIONS DES TRAVAUX PUBLICS EN MATIÈRE DE MARCHÉS 13

- La liaison fixe avec l'Île-du-Prince-Édouard 13
- Révision de la politique sur les marchés 14

DISPOSITION DES TERRES FÉDÉRALES EXCÉDENTAIRES 15

- Base des Forces canadiennes de Downsview en Ontario 15
- Sites CADIN/Pinetree 15

LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DES TERRES FÉDÉRALES: UN DÉFI À RELEVER 17

INTRODUCTION

L'an dernier, la collectivité fédérale de la gestion foncière a produit la brochure intitulée *Défi 88 – Rapport sur la réforme de la gestion foncière fédérale*. Dans la préface, Gérard Veilleux, alors secrétaire du Conseil du Trésor, déclarait: «Au cours des dernières années, des changements de direction, de structure et de politique se sont produits discrètement dans les milieux de l'immobilier sans que la qualité des services que nous offrons à nos divers clients ait eu à en souffrir». Ce professionnalisme discret s'est poursuivi pour aboutir à des approches novatrices à la gestion foncière découlant d'une philosophie en évolution, une philosophie qui incite la collectivité à s'écarter des chemins battus.

Au nombre des défis, mentionnons les suivants:

- Les gestionnaires sont tenus de prendre des décisions – parfois difficiles – au sujet des entreprises auxquelles participent leurs ministères et des biens immobiliers nécessaires à la réalisation des programmes.

- Les restrictions budgétaires actuelles obligent les gestionnaires des biens immobiliers à envisager de nombreuses options et à prendre des mesures novatrices pour que le gouvernement utilise ses biens de la façon la plus productive possible, qui soit aussi la plus rentable pour la Couronne à long terme, tout en étant conforme aux objectifs des politiques et des programmes.

- Les gestionnaires des biens immobiliers sont tenus de trouver de nouveaux moyens de préserver le patrimoine fédéral à un coût raisonnable et de s'assurer, en même temps, que ces biens demeurent fonctionnels et productifs.

- Les gestionnaires des biens immobiliers subissent des pressions croissantes en matière de protection de l'environnement. Il leur est particulièrement difficile de relever ce défi. Pour y parvenir, il leur faut équilibrer deux exigences. La première, fournir le soutien foncier nécessaire à la prestation des programmes gouvernementaux et la deuxième, le faire en tenant compte de l'intérêt croissant du public pour le principe du développement durable.

Ce document donne quelques exemples de ce qu'ont fait et font encore les professionnels de la gestion foncière et d'autres personnes pour relever ces défis. Une bonne partie des faits rapportés ici soulignent la fusion réussie de la gestion des programmes et de la gestion des projets. En d'autres mots, voilà des exemples qui montrent comment les grandes questions stratégiques relatives à la gestion des programmes ont été mises en oeuvre – adaptées à la réalité – pour le projet.

Rue principale de Banff : Banff deviendra «indépendante» en 1990 et administrera ses propres affaires.

Petit port de pêche typique : Pêches et Océans utilise une nouvelle approche pour les administrer – le recours à des régies locales.

De nombreux programmes fonciers fédéraux se préoccupent de la gestion de fonctions qui présentent un intérêt national, tout en étant en même temps de nature commerciale et cruciales pour l'essor économique et l'avenir de la collectivité dans les régions. Le défi consiste alors à encourager et à faciliter le contrôle et l'autonomie appropriés sur le plan local, sans renoncer à la responsabilité fédérale.

Trois initiatives ont été prises récemment afin de transférer aux autorités locales le contrôle et la responsabilité pour l'exploitation et l'entretien des biens sans interrompre les services offerts traditionnellement par le gouvernement fédéral.

Environnement:
L'«indépendance» de Banff

Le 1er janvier 1990, la ville de Banff deviendra une municipalité régie par la législation albertaine. Située dans le parc national de Banff, la ville a été jusqu'à présent sous juridiction fédérale. De petite station touristique qu'elle était, Banff est passée au statut d'une ville importante, de sorte que le Service canadien des parcs s'est heurté à la difficulté de gérer un parc national et de jouer le rôle d'administrateur municipal.

Depuis juin 1988, Environnement Canada, la province de l'Alberta et le conseil scolaire de Banff ont oeuvré ensemble pour faire de Banff une ville albertaine. L'entente de transfert de la ville est la première de ce genre. Bien que diverses préoccupations aient fait surface, notamment les questions juridiques liées à la délégation de pouvoir entre les trois paliers de gouvernement, le processus s'est déroulé normalement, comme l'avaient souhaité les 65 p. 100 d'électeurs de Banff qui s'étaient prononcés en faveur de l'incorporation de la ville.

Une fois l'incorporation réalisée, le gouvernement fédéral transférera à la ville, au moyen de titres de biens-fonds, tous les biens liés à la prestation des services municipaux, notamment les immeubles municipaux, les routes, les trottoirs, les ponts, la plupart des installations récréatives publiques, les cimetières et les parcs.

Le gouvernement fédéral ramènera les charges sur ses baux commerciaux et résidentiels privés à une somme nominale et en confiera l'administration à la ville qui pourra alors percevoir l'impôt foncier traditionnel. En échange des biens, la Couronne recevra tous les ans de Banff un paiement en argent équivalant approximativement aux recettes nettes qui auraient été perçues si la ville avait été exploitée par le gouvernement fédéral.

Le gouvernement fédéral gardera les immeubles et les terres nécessaires à la prestation du programme des parcs, soit les bureaux d'administration du parc national, les immeubles et les terres où sont donnés les services et les renseignements aux visiteurs, les locaux pour l'entretien du parc national et les logements appartenant à la Couronne.

L'entente profitera aussi bien à la ville de Banff qu'au gouvernement fédéral. Banff ne sera plus sous la dépendance fédérale et dirigera ses affaires comme les autres villes. Quant au gouvernement fédéral, il n'aura plus à se préoccuper des questions qui incombent aux municipalités autonomes. Le Service canadien des parcs ne perdra toutefois pas le contrôle du parc car il approuvera uniquement les mesures municipales qui ne nuiront pas à l'environnement du parc.

Pêches et Océans:
Résoudre un problème d'entretien

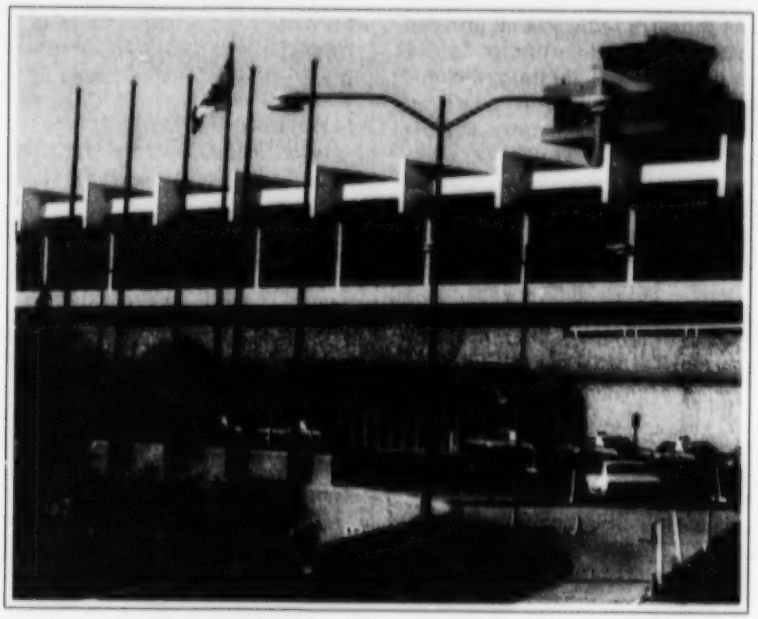
Pêches et Océans exploite et entretient depuis longtemps une bonne partie des petits ports de pêche des côtes Est et Ouest du Canada. Le ministère impose des frais d'utilisation pour certaines fonctions, mais ils ne suffisent pas pour couvrir l'entretien des installations; ses tentatives en vue de les majorer ont échoué. Il désirait trouver le moyen d'améliorer l'entretien sans avoir à percevoir lui-même des frais d'utilisation et encourager en même temps les organismes locaux à gérer davantage leurs propres affaires.

L'an dernier, le ministère a lancé un programme permettant de louer les biens immobiliers rattachés à un port de pêche à une administration portuaire locale, laquelle est formée de pêcheurs qui utilisent une installation donnée. L'administration portuaire est tenue de faire les petites réparations (de 200 $ à 15 000 $), d'assurer l'entretien et d'enlever les ordures. Elle impose en retour ses propres droits d'utilisation afin de faire ses frais.

L'expérience du programme est restreinte, mais satisfaisante. Les administrations des ports qui participent au programme se sont occupées elles-mêmes d'une partie de l'entretien et d'autres travaux, à un coût moindre que cela aurait été le cas sous l'ancien régime. Comme les pêcheurs qui composent les administrations portuaires locales ont droit de regard sur la façon de dépenser les frais d'utilisation perçus, ils hésitent moins à les payer. Qui plus est, les utilisateurs ont maintenant intérêt à maintenir les coûts – et par conséquent les frais d'utilisation – à un niveau acceptable.

Transports:
Gestion des aéroports par les autorités locales

Dans les bureaux de Transports Canada à Ottawa, le groupe de travail sur le transfert des aéroports a la difficile tâche de remanier la méthode de gestion des aéroports canadiens. Depuis l'été de 1988, il participe



Aéroport internationale de Vancouver :
L'un des aéroports dont on négocie le transfert de la gestion à une administration aéroportuaire locale.

à un programme visant à transférer le contrôle des aéroports à des autorités aéroportuaires locales (AAL), lorsque la communauté en manifeste l'intérêt.

Cette initiative, qui témoigne que les aéroports sont des éléments clés de l'infrastructure sociale, financière et commerciale d'une région ou d'une municipalité, a pour principaux objectifs:

- de confier la gestion des aéroports aux autorités locales afin de mieux répondre aux besoins locaux;
- d'aider les aéroports à être plus sensibles aux impératifs économiques, plus pragmatiques et plus rentables;
- de réaliser le potentiel économique régional.

Aux termes de la politique de transfert des aéroports, le gouvernement négocie des baux de longue durée avec chaque AAL au sujet des immeubles et des terres. Les aéroports peuvent générer des recettes par un certain nombre de moyens et peuvent utiliser les terres aéroportuaires à des fins commerciales, notamment pour la construction d'hôtels. Les aéroports seraient financièrement indépendants en ce qui a trait au recouvrement de leurs frais d'exploitation, au service de la dette et au financement des projets d'immobilisations.

En ce qui concerne les aéroports qui ne seront pas transférés, Transports Canada a l'intention d'accroître la participation des autorités locales aux décisions d'aménagement aéroportuaire dans des cas particuliers.

Le gouvernement fédéral garderait le contrôle de la circulation aérienne, de la navigation aérienne et de la sécurité de tous les aéroports.

La création d'une AAL en tant qu'entité légale est la première étape du processus; la composition de l'AAL doit être étudiée avec soin afin d'y inclure le nombre approprié de gens d'affaires et de représentants de la communauté. Le groupe de travail doit aussi considérer les questions relatives à la politique générale, aux pensions du personnel, à la sécurité, au bilinguisme et à la facilité d'accès pour les personnes handicapées. Il doit également aborder de nombreuses autres questions juridiques, commerciales et communautaires, y compris l'évaluation des biens et les options de transfert telles que la location, l'achat-location et la vente.

Les résultats du groupe de travail sur le transfert des aéroports sont évidents. Au moment de la rédaction du présent document, des lettres d'intention avaient déjà été signées en vue d'entamer les négociations pour le transfert de quatre grands aéroports: Edmonton, Calgary, Vancouver et Montréal.

Le partage des installations entre les ministères n'est pas nouveau. Travaux publics Canada, par l'intermédiaire de son programme des biens immobiliers, a été chargé par le gouvernement d'aménager des bureaux destinés à ses locataires sur le principe que la mise en commun des locaux est à la fois salutaire pour le public qui s'en sert et pour l'organisme qui les administre.

Ainsi, il arrive que des ministères comme Emploi et Immigration, Agriculture, Douanes et Accise, et Environnement partagent des locaux situés, par exemple, dans un aéroport relevant de Transports Canada. Par contre, la méthode de partage des locaux décrite ci-après est unique en son genre.

Santé et Bien-être social et Agriculture: Partage des installations

Santé et Bien-être Canada et Agriculture Canada ont pris l'importante décision de partager les frais d'aménagement et de gestion d'un centre de recherche de première classe, le Centre conjoint de lutte contre la maladie (CCLM) à Winnipeg au Manitoba. Le gouvernement a fait connaître son intention de construire le laboratoire sur des terrains actuellement administrés par un autre organisme fédéral, la Monnaie royale canadienne.

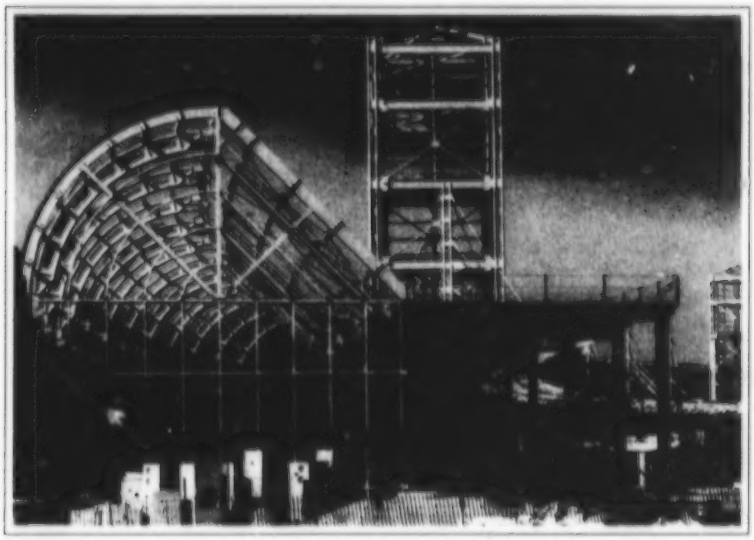
Santé et Bien-être social Canada s'occupera de recherches sur les virus humains, tandis que Agriculture Canada y étudiera les virus affectant les animaux.

Les ministères se heurtaient à deux problèmes: premièrement, ils avaient besoin de laboratoires équipés de matériel de confinement extrêmement chers pour permettre le contrôle sécuritaire des virus expérimentaux et s'assurer qu'ils seraient maintenus à l'intérieur du complexe, et deuxièmement, le budget dont ils disposaient était limité.

Les ministères ne partageront pas les laboratoires, mais ils partageront les systèmes mécaniques et les espaces communs comme les foyers, les cafétérias et les bureaux. Leur association novatrice produira des économies importantes. Selon les premières estimations, l'installation commune coûtera 41 millions de dollars de moins que deux installations, y compris les frais de conception et de consultation. (On estime à 94 millions de dollars le coût total du CCLM.) Outre ces économies, les ministères prévoient économiser 4 millions de dollars par an sur les frais de fonctionnement et d'entretien.

Le fait de mettre ensemble dans un complexe des chercheurs qui travaillent dans des domaines différents mais connexes présente des avantages qui ne sont pas directement liés aux biens immobiliers. Les scientifiques sont attirés par l'esprit de collégialité qui se crée dans des centres comme le CCLM et les échanges bénéfiques que favorise ce genre de milieu de travail.

Ce genre de laboratoire n'a jamais été construit au Canada et il en existe peu ailleurs. Par conséquent, le parteneuriat comme celui du CCLM se révèle non seulement une approche novatrice à la conception et à la gestion des biens immobiliers fédéraux, mais il témoigne aussi de la volonté des professionnels de l'immobilier de cerner et de traiter les risques et les problèmes posés par des projets uniques très spécialisés comme celui-ci.



La nouvelle aérogare de passagers de l'aéroport international Lester B. Pearson de Toronto : Un parfait exemple du rôle que joue le secteur privé pour donner suite au priorités du gouvernement.

Au cours des récentes années, la collectivité de la gestion foncière a entrepris des projets coopératifs avec les secteurs public et privé. Ces projets montrent que des approches novatrices à l'aménagement des biens immobiliers peuvent permettre aux ministères fédéraux d'utiliser la valeur des terrains pour faciliter la réalisation des programmes en tirant parti des connaissances des lotisseurs privés.

Le complexe de la Société Radio-Canada à Toronto est un bon exemple de collaboration. La Commission de la Capitale nationale, les Travaux publics et le Canadien national ont lancé des projets semblables. Les efforts de Transports Canada pour mieux exploiter les biens immobiliers de son réseau aéroportuaire constituent une autre preuve tangible de collaboration.

Les deux grands projets décrits ci-après – l'un à Toronto et l'autre à Tokyo – sont des exemples significatifs de la coopération entre les secteurs public et privé.

Transports:
Aérogare trois, aéroport Lester B. Pearson

Au milieu des années 80, Transports Canada s'est trouvé devant deux problèmes à l'aéroport Lester B. Pearson. Premièrement, le ministère désirait trouver le moyen de construire, le plus tôt possible, une troisième aérogare à l'aéroport le plus fréquenté du pays. Deuxièmement, vu les restrictions budgétaires, il ne pouvait se procurer les fonds nécessaires pour lancer le projet à brève échéance. (Il désirait aussi réduire sa participation générale aux affaires aéroportuaires.)

Pendant l'été de 1986, le ministère a annoncé qu'il cherchait des promoteurs privés pour financer, concevoir, construire et exploiter une troisième aérogare à l'aéroport international de Toronto. En gros, selon l'entente proposée, le gouvernement louerait aux promoteurs le terrain de la future aérogare et des autres entreprises commerciales, dont un hôtel de 500 chambres. Les promoteurs devraient construire et exploiter l'aérogare et encaisseraient en retour les recettes générées par les activités commerciales. Ils auraient également à respecter les normes de Transports Canada dans un certain nombre de domaines y compris la sécurité. À la fin du bail de 40 ans et de ses prorogations, le projet entier devait être rendu à la Couronne.

Cette façon d'aménager ou d'élargir un aéroport diffère radicalement de celle que le ministère a toujours suivie. Par le passé, le gouvernement a financé et géré les travaux de construction des aéroports et il a exploité les aérogares en faisant appel à des consultants pour concevoir les installations et surveiller la construction. Au printemps de 1988, Transports Canada a adjugé le marché de 381 millions de dollars à la société Airport Development Corporation. C'est ainsi que pour la première fois au Canada, un organisme privé allait financer, concevoir, construire et exploiter une aérogare commerciale nationale.

Le ministère des Affaires extérieures a adopté une approche novatrice pour résoudre ses problèmes de logement à cet emplacement privilégié de Tokyo.

Le programme d'aménagement de l'aérogare trois constitue une initiative réussie du gouvernment fédéral. La construction a commencé peu après la signature des baux des terrains au printemps de 1988 et elle devrait se terminer au milieu de 1990. Six mois plus tard, l'hôtel qui sera érigé sur les lieux ouvrira ses portes et les bureaux devraient ouvrir les leurs en 1991.

La planification et la négociation concertées entre les secteurs public et privé ont abouti à un programme avantageux pour toutes les parties: le secteur privé atteindra ses objectifs commerciaux et, quant au gouvernement, le marché qu'il a conclu lui assurera un bon rendement financier sans sortie excessive de capitaux. En outre, les usagers du transport aérien profiteront d'une aérogare qui répondra aux normes de sécurité, d'accessibilité et de bilinguisme de Transports Canada.

Affaires extérieures:
L'ambassade du Canada à Tokyo

Marler House, la résidence officielle du personnel canadien, et le bureau de la chancellerie à Tokyo sont situés sur un terrain central de 1,75 hectare qui occupe la quasi-totalité d'un bloc d'habitations. Vers le milieu des années 30, la Couronne s'est portée acheteuse de 1,25 hectare de terrain et des immeubles qui y étaient construits pour la somme de 200 000 $. En 1952, les Affaires extérieures ont acheté un demi-hectare additionnel pour 70 000 $. Le terrain a été évalué à 750 millions de dollars en 1986, et sa valeur s'est accrue considérablement aujourd'hui à cause de son emplacement privilégié, en plein coeur de la ville, en face du palais du prince héritier.

En 1985, la chancellerie d'origine, une annexe construite en 1952, et deux bureaux loués à l'extérieur avaient besoin de réparation. De plus, les coûts annuels de location des bureaux et des logements du personnel avaient grimpé en flèche, tout comme le prix des terrains à Tokyo. Le loyer mensuel d'une maison ordinaire de deux chambres à coucher atteignait alors 10 000 $. Le coût de location annuel total s'élevait à environ 3 millions de dollars.

Pour contrer cette situation financière difficile, le ministère des Affaires extérieures a alors mis au point une stratégie qui consistait à développer un hectare du terrain. Il a négocié avec un consortium local la construction d'une chancellerie de 34 000 mètres carrés et d'un centre de loisirs et de logements pour les familles de 23 employés de l'ambassade. Le consortium prendra presque entièrement à sa charge l'exécution des travaux dont le coût est évalué à 190 millions de dollars. En échange, il pourra louer au secteur privé environ 12 000 mètres carrés du complexe de la chancellerie en vue de recouvrer son investissement. Les firmes canadiennes et les gouvernements provinciaux situés à Tokyo auront la priorité pour la location de l'espace. À la fin d'une période qui ne pourra dépasser 30 ans, le complexe retournera à la Couronne. Entre-temps, le gouvernement du Canada occupera gratuitement le reste du complexe.

L'aménagement du terrain va bon train et le projet de bureaux devrait se terminer vers le mois d'avril 1991.

Certains projets de construction exigent beaucoup de créativité et de d'ingéniosité de la part de leurs gestionnaires. Depuis quelques années, plusieurs grands projets de l'État ont posé des défis particuliers du point de vue de la gestion. Parmi les plus remarquables nous pouvons citer la construction de la nouvelle Ambassade canadienne à Washington, dont s'occupe le ministère des Affaires extérieures, et celle de trois musées nationaux, à savoir le Musée des civilisations, le Musée des beaux-arts et le Musée de l'aviation.

Les deux projets que nous allons maintenant examiner sont en quelque sorte aux antipodes. L'ouverture de l'un s'est faite sous les regards du monde entier, alors que l'autre ne sera jamais vu que par une petite quantité de personnes tout au long de son existence. Chacun a pourtant posé ses propres défis sur le plan de la gestion de projet, comme des délais serrés à respecter, un climat rigoureux à affronter, des problèmes inhabituels de logistique à résoudre, pour n'en nommer que quelques-uns. Mais les deux projets ont été exécutés à temps et conformément aux budgets, en bonne partie grâce à une gestion de projet efficace et, surtout, parce que des personnes compétentes s'étaient engagées à faire un travail convenable.

Défense nationale:
Le Système d'alerte du Nord

Le projet de modernisation du système de défense aérienne de l'Amérique du Nord se compose de nombreux projets plus petits, dont l'un de 217 millions de dollars en vue de la construction de trois installations de radar à grande portée sur la côte Est du Canada. Ces trois stations maintenant reliées au Système d'alerte du Nord appuient les activités de défense du Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD) à la périphérie du continent.

La construction et la mise en marche de ces trois installations a donné lieu, pour diverses raisons, à des réalisations impressionnantes sur le plan de la gestion de projet. La première est d'ordre géographique. Tous les sites étaient dans des régions isolées de la côte Est du Labrador, accessibles seulement par mer ou par air. (Il a fallu construire une route pour relier l'un des sites au quai et à la piste d'atterrissage la plus près, à 26 kilomètres de là.) Deuxièmement, en raison des conditions climatiques, la construction n'était possible que de mai à octobre. Les sites étaient également exposés régulièrement à des vents d'une telle vélocité que les glaçons formés au cours des pluies glacées s'étendaient à l'horizontale plutôt qu'à la verticale. Troisièmement, le projet était d'autant plus compliqué du fait que plusieurs organisations gouvernementales et autres y participaient. Il fallait considérer et coordonner les intérêts et les activités de six ministères et organisations du Canada, du Département de la Défense des États-Unis et de nombreux entrepreneurs privés qui fournissaient équipement et services nécessaires et exécutaient du travail de construction.

Finalement, tout le travail devait être fait très rapidement et une foule d'activités diverses se déroulaient simultanément. Ainsi, la conception et la construction des installations, l'acquisition du matériel (des véhicules au matériel de secourisme), l'élaboration et la production du matériel de communications et autres ont tous eu lieu en même temps. La planification et l'exécution du projet devaient donc être très soignées puisque tous étaient coincés par le temps, parce que la construction n'était possible que de mai à octobre et que tant d'activités étaient reliées si étroitement les unes aux autres.

En dépit de l'éloignement, du climat, des problèmes administratifs habituels associés aux grands projets et du nombre de participants, ce projet clefs en main a été exécuté et remis à NORAD dans les trois jours de la date cible fixée quelque trois ans plus tôt.

Cette réussite est attribuable en grande partie à une saine gestion de projet, à l'initiative des participants et, comme le disait un des membres du Bureau de gestion du projet: «au bon sens, à la souplesse et à une chance raisonnable».

Travaux publics Canada:
Le Parc olympique de Calgary

En février 1988, le monde entier a vu Matti Nykaenen célébrer ses victoires et Eddie Edwards se réjouir d'être toujours en vie sur la zone de dégagement du saut à skis olympique. Pour Travaux publics Canada (TPC), ces manifestations ont été le point culminant du travail intensif de plusieurs années pour mener à terme, sans possibilité de reporter les délais, un projet complet et parfaitement opérationnel.

TPC était chargé de la conception et de la construction de l'aire de saut à skis du Parc olympique, des pistes de bobsleigh et de luge, du Centre d'entraînement olympique et des autres installations de soutien des compétitions pour les Jeux Olympiques d'hiver de 1988. Ce projet très visible de 200 millions de dollars était très différent de ceux que le ministère était habitué à gérer, non seulement du point de vue humain, mais également sur le plan de la conception et de la technique.

Le Parc olympique de Calgary : Les pratiques de gestion rationalisées ont permis de réaliser ce projet exclusif dans les délais et à un coût inférieur à celui prévu dans le budget.

Le client de Travaux publics Canada est habituellement un autre ministère fédéral. Mais, dans ce cas-ci, TPC a dû travailler en étroite collaboration avec non pas un, mais deux niveaux de clientèle. Le premier était le Bureau du Gouvernement du Canada pour les Jeux Olympiques d'hiver de 1988. À titre d'organisation qui finançait le projet, le Bureau était le client du ministère et l'organisation à qui l'équipe de projet devait rendre compte.

Deux autres organisations ont aussi participé activement au projet – le Comité organisateur des Jeux Olympiques d'hiver de 1988 et l'Association de développement olympique de Calgary ont apporté une grande contribution et ont joué un rôle important dans le déroulement du projet. Travaux publics Canada a donc dû relever un défi d'envergure en établissant une structure de gestion de projet lui permettant de réagir aux interventions de ces deux organisations tout en gardant de bons rapports avec son vrai client. Deux éléments de la structure de gestion du projet ont été déterminants pour le ministère.

Le premier était le rapport hiérarchique particulier entre le gestionnaire du projet et la haute direction de Travaux publics. Le gestionnaire à temps plein du projet qui se trouvait sur les lieux relevait directement des cadres supérieurs, contournant ainsi deux niveaux intermédiaires. Tout en ayant directement accès à la haute direction, le gestionnaire de projet était investi d'une gamme inhabituelle de responsabilités. Il devait s'occuper du contrôle des délais, de la portée et des coûts du projet tout au long des phases de la planification, de la conception et de la construction.

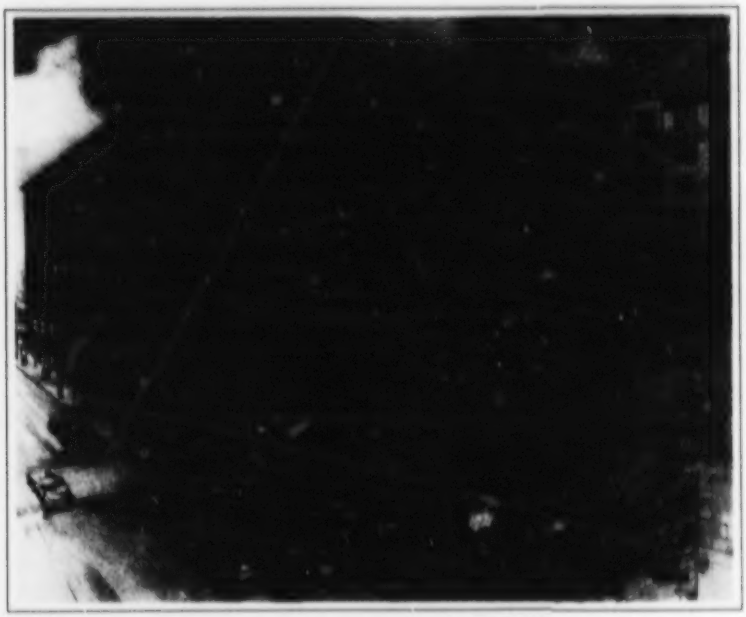
Un deuxième élément très important était le système à deux comités, établi pour informer tous les principaux participants et prendre les décisions relatives aux coûts, aux délais et à la portée du projet. Le premier de ces deux comités était celui des opérations du gouvernement fédéral. Il constituait le groupe de travail du gouvernement, chargé de s'assurer de l'atteinte des objectifs du projet et de fournir l'orientation sur la planification et la conception.

Le deuxième était un comité directeur, qui a permis au comité des opérations d'informer le comité organisateur et l'Association de développement concernant la situation du projet et tous les problèmes urgents ou à long terme perçu par le gestionnaire du projet. Le comité directeur a également servi de véhicule permettant au comité organisateur de participer à la conception. Le comité organisateur était chargé de recueillir les données relatives à la conception auprès de diverses organisations sportives internationales, qui devaient approuver la conception des installations du Parc olympique afin d'assurer leur conformité aux normes internationales.

La capacité de réagir et la souplesse étaient essentielles pour tenir compte des modifications considérables demandées par le client, y compris les changements du concept de base de certaines installations. Par exemple, le concept original du comité organisateur pour les installations de saut à skis, de bobsleigh et de luge a du être modifié considérablement au stade préliminaire de la conception. Le tremplin de saut à skis du plan original n'aurait pu être placé sur le site. Les pistes de bobsleigh et de luge prévues par le comité organisateur avaient deux lignes d'arrivée et une ligne de départ, alors que les études des consultants ont démontré que ces installations avaient besoin en fait d'une ligne d'arrivée et de deux lignes de départ.

Les membres de l'équipe de gestion de projet ont néanmoins été en mesure de réagir à ces changements, et à bien d'autres, et ils ont livré le Parc olympique de Calgary à temps et conformément au budget.

COMMENT UTILISER AUJOURD'HUI LES ÉDIFICES D'AUTREFOIS



Projet de rénovation de l'édifice Daly : Un immeuble du début du siècle dans le centre-ville d'Ottawa retrouve une nouvelle jeunesse.

Les ministères et organismes fédéraux administrent un nombre considérable de biens du patrimoine répartis partout au Canada. Le ministère de la Défense nationale exploite par exemple des manèges militaires dans de nombreuses villes et régions urbaines. Divers sites historiques nationaux relèvent d'Environnement Canada. Par ailleurs, Agriculture Canada, Transports Canada, la Société canadienne des postes et Travaux publics Canada administrent tous des inventaires qui contiennent de nombreux édifices à valeur patrimoniale.

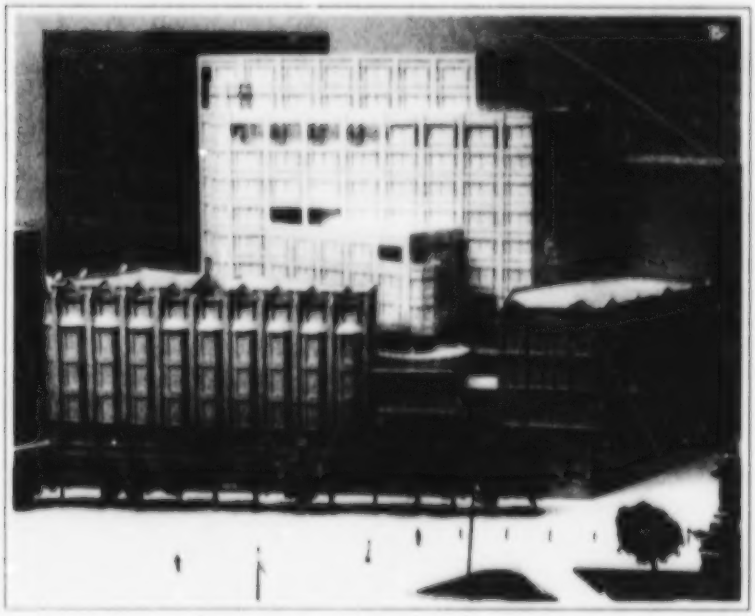
Ces organismes et d'autres semblables doivent relever le défi qui consiste à préserver le caractère patrimonial de ces édifices tout en les rendant utiles dans le contexte d'aujourd'hui. Travaux publics Canada a rénové et converti en surface de bureaux de qualité un certain nombre d'édifices qui conservent leur valeur historique, comme le Number One Front Street de Toronto et le Bureau de poste de la rue Peel à Montréal.

La Commission de la Capitale nationale (CCN) a également acquis sa part d'édifices historiques au fil des ans. Son approche créative lui permet de relever trois défis. En premier lieu, elle rénove et restaure une certaine partie de ses propriétés les plus importantes et précieuses sur le plan architectural et historique, et elle en garde le contrôle. Ensuite, elle s'assure d'en retirer des recettes à long terme. Finalement, elle accomplit ces réalisations sans trop s'engager financièrement.

Commission de la Capitale nationale : Projets Daly et Chambers

L'édifice Daly et les édifices Scottish et Central Chambers à Ottawa seront complètement rajeunis par des architectes et des promoteurs du secteur privé au cours des prochaines années. Grand magasin construit en 1905, l'**Édifice Daly** est un exemple notable de l'école d'architecture de Chicago. Il est situé tout près des Édifices du Parlement, près d'un grand nombre d'édifices et d'endroits publics importants. Ayant longtemps servi d'immeuble à bureaux du gouvernement fédéral, il est inoccupé depuis le milieu des années 70. Il s'est détérioré énormément et a soulevé une vive controverse à propos de son utilisation future.

En 1985, la CCN a demandé qu'on lui présente des propositions acceptables financièrement afin de faire revivre cet édifice et de le transformer en magasins de détail et en bureaux. Les offres demandées étaient fondées sur un bail foncier de longue durée (66 ans), le site devant être réaménagé en fonction des lignes directrices de la CCN sur l'aménagement urbain. En particulier, la façade de style Chicago devait être conservée et l'intérieur entièrement réaménagé pour se prêter à sa nouvelle vocation. La Commission recevrait à la fois un loyer de base et de participation de la part du promoteur.



Scottish et Central Chambers : La façade historique méticuleusement conservée abrite des espaces à bureaux de catégorie supérieure.

La Commission a choisi le promoteur dont la proposition était la plus financièrement avantageuse pour le gouvernement. Au début de 1987, la Commission a choisi un plan qui prévoit approximativement 11 000 mètres carrés de locaux pour commerce de détail et 12 000 mètres carrés de bureaux et un stationnement souterrain de 200 places. La construction devrait se terminer en 1991.

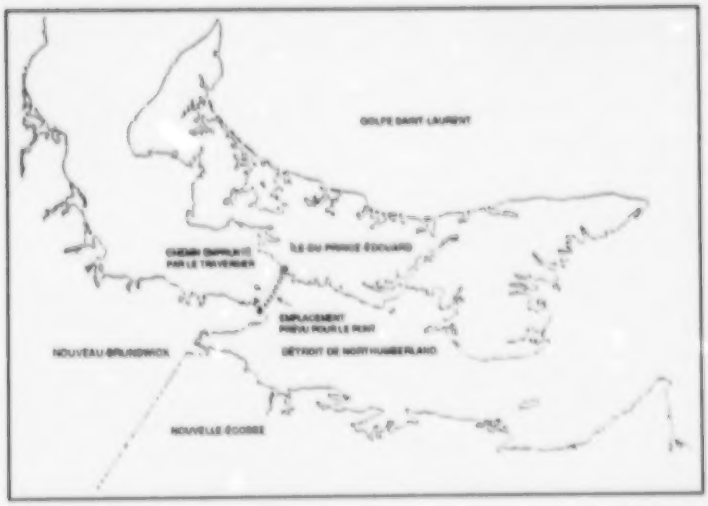
Le **Projet Chambers** comprend des édifices historiques construits entre 1867 et 1890 et il se trouve à deux coins de rue au sud de la Colline du Parlement.

Dans son appel d'offres, la CCN exigeait que les édifices soient soigneusement restaurés afin de recouvrer leur élégance originale. Il s'agissait de conserver l'édifice existant et d'aménager le site de manière compatible. Le promoteur devait également être entièrement responsable, sur la base d'un bail foncier de longue durée, de l'élaboration du projet conformément aux lignes directrices de la CCN en matière d'aménagement, de même que de sa commercialisation, de sa location et de sa gestion. Par le biais de loyers de base et de participation, le projet Chambers assurera à la CCN un revenu à long terme pour toute la durée de l'entente. En outre, les édifices retourneront à la Commission à la fin de la période de location.

À la fin de 1987, la CCN a choisi le promoteur et approuvé ensuite un projet de conception. Une fois terminé, ce projet à usages multiples comprendra 17 000 mètres carrés d'espace à bureaux et 7 000 mètres carrés de locaux pour commerce de détail. Une cour intérieure réunira les divers éléments du complexe, y compris les structures contemporaines intégrées, et fournira un espace public ouvert sur des cafés et des boutiques.

La Commission planifie d'autres projets de préservation des édifices historiques sous son administration. Le prochain projet du même type est celui d'un hôtel à usages multiples de 70 chambres, comprenant également des boutiques au rez-de-chaussée, dans le groupe d'édifices Jeanne d'Arc de la promenade Sussex à Ottawa, près du Musée des beaux-arts. Ces édifices construits entre 1846 et 1876 devaient à l'origine servir d'école, d'hôtel et de bureaux. Le réaménagement proposé permettra à la Commission de contribuer encore plus à la revitalisation du «mille historique» et de hausser la valeur de diverses propriétés historiques de la CCN situées près du projet d'hôtel.

LES NOUVELLES ORIENTATIONS DES TRAVAUX PUBLICS EN MATIÈRE DE MARCHÉS



La « liaison fixe » : Une approche novatrice pour s'acquitter de l'obligation constitutionnelle envers l'Î.-P.-É. grâce à la participation du secteur privé.

En tant d'organisme de services communs du gouvernement en matière de biens immobiliers, Travaux publics Canada est le principal agent contractuel des ministères fédéraux. Il a modifié considérablement sa politique sur les marchés depuis quelques années et il a mis à l'épreuve de nouvelles formules pour de grands projets spéciaux.

La liaison fixe avec l'Île-du-Prince-Édouard

La participation de Travaux publics Canada au projet de construction d'une liaison fixe de 13 km entre l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick a permis au gouvernement de faire preuve d'innovation dans la gestion des grands projets de l'État.

Lorsqu'en 1987 le ministère s'est vu confier le mandat d'étudier la viabilité du projet sur le plan environnemental et socio-économique, les défis à relever sur le plan technique se sont alors révélés primordiaux pour la réussite du projet. À mesure que la viabilité technique se faisait évidente, d'autres facteurs sont venus s'ajouter, notamment l'importance d'une bonne planification soucieuse de l'environnement, d'un développement économique régional responsable et d'un financement rentable.

Le financement du projet est lié à l'obligation constitutionnelle du gouvernement fédéral d'assurer une communication directe entre l'Île-du-Prince-Édouard et le continent. Il s'est acquitté jusqu'ici de son obligation en y exploitant à longueur d'année un service subventionné de traversier automobile et ferroviaire. Les exigences de la période de pointe, les perturbations engendrées par le mauvais temps, l'augmentation des frais d'exploitation et la perspective de dépenses en capital importantes ont incité le gouvernement à s'interroger sur la faisabilité de construire un autre type de lien, comme un pont ou un tunnel.

Les études ont démontré que même si un pont ou un tunnel était désirable, il n'arriverait peut-être pas à s'autofinancer de sorte qu'il faudrait avoir constamment recours à des subventions du gouvernement. Travaux publics Canada a par conséquent utilisé une formule appelée BOOT, (laquelle correspond aux termes anglais Built, Own, Operate et Transfer) autrement dit, construire, posséder, exploiter et transférer.

Il s'agit en fait de louer à bail le terrain sur le continent et le terrain couvert par l'eau du détroit à un promoteur du secteur privé. Le gouvernement verserait au promoteur une subvention indexée selon le taux d'inflation. Celle-ci ne pourrait être supérieure au taux actuel de financement du service de traversier présentement en opération, qui est d'approximativement 35 millions de dollars par année. Le promoteur pourrait imposer un péage réglementé pendant 35 ans et le pont ou le tunnel serait ensuite automatiquement retourné au gouvernement. L'entente de financement proposée aurait essentiellement pour effet d'assurer beaucoup de sécurité aux investisseurs du secteur privé tout en réduisant les risques et la mise de fonds au minimum pour le gouvernement.

L'une des caractéristiques du processus en vue du choix d'un promoteur et d'un projet de conception est sa structure multi-phases. Les promoteurs ont d'abord été appelés à manifester leur intérêt. Au cours de l'étape de la pré-qualification qui a suivi, trois des sept projets présentés ont été retenus pour l'étape suivante. Cette étape, actuellement en cours, porte sur les aspects techniques et les autres critères relatifs à l'environnement, à la gestion, aux avantages financiers et aux retombées régionales. Seules les propositions qui respectaient ces critères ou les dépassaient pourront se rendre à la phase finale, celle de l'établissement des coûts. On choisira le promoteur dont le coût sera le moins élevé, car vu que tous les projets qui se rendront jusqu'à la phase finale auront été jugés acceptables pour le gouvernement, seul leur coût les fera se démarquer les uns des autres. Toutes les propositions respecteront déjà les critères environnementaux, de sorte qu'il ne sera pas possible pour les promoteurs de couper sur l'aspect environnement en vue de réduire le coût de leur projet.

La collectivité des promoteurs a très bien accueilli ce processus de sélection fondé sur le prix, parce qu'il rend les règles du jeu équitables pour les fournisseurs éventuels avant l'établissement du prix de leurs propositions.

Le projet est présentement à l'étape finale du processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE). Des audiences publiques se tiendront au cours de l'hiver et il est probable qu'une décision finale sera prise l'an prochain.

Révision de la politique sur les marchés

Le ministère des Travaux publics a révisé depuis quelques années un bon nombre de ses pratiques sur les marchés, améliorant ainsi la qualité du processus concurrentiel et la transparence de ses marchés. Il a amélioré du même coup le contrôle de la gestion, simplifié les procédures contractuelles et accru son service à la clientèle.

Les nouvelles pratiques visant à améliorer la transparence ont permis à un plus grand nombre d'entrepreneurs éventuels de suivre le processus d'appel d'offres. Elle a également donné lieu à une meilleure diffusion publique des motifs justifiant l'attribution d'un contrat à un soumissionnaire en particulier.

Travaux publics Canada a mis en oeuvre le système d'administration et de contrôle des marchés et des données régionales (ACCORD). Ce système informatisé de rotation établit de petites listes d'entrepreneurs locaux du domaine de la construction et de la gestion des immeubles qui sont invités à soumissionner pour des marchés de construction de moins de 30 000 $ et des marchés de services d'entretien de moins de 60 000 $. Les entrepreneurs sélectionnés sont alors invités à soumissioner, et le marché est normalement adjugé à l'entrepreneur compétent dont la soumission est la plus basse. Dans le cas des marchés dont la valeur est supérieure, les pratiques habituelles d'appels d'offres continuent de s'appliquer.

Le ministère a établi un deuxième système informatisé, le SPEC (sélection préliminaire et évaluation des contrats) pour l'embauche de consultants chargés de fournir des services architecturaux et techniques. Le SPEC choisit des professionnels locaux qualifiés sur une base rotative pour les marchés de moins de 100 000 $. Pour les contrats plus importants, le système établit une petite liste d'entreprises qualifiées qui sont invitées à présenter des soumissions. Celles-ci sont ensuite évaluées selon une formule qui privilégie l'expérience professionnelle et la compétence des entreprises, mais qui considère aussi le coût comme l'un des facteurs d'évaluation. Les grands marchés spéciaux sont annoncés à l'échelle nationale afin d'inviter les entrepreneurs à manifester leur intérêt. Avec le système SPEC, l'évaluation de la qualité et de la quantité du travail déjà accompli pour le gouvernement constitue un élément important afin de déterminer à quelle fréquence une entreprise ou une personne est choisie par le biais du système rotatif.

Travaux publics Canada a également mis en oeuvre de nouvelles pratiques pour la location d'espace à bureaux. L'un des objectifs principaux de ce changement consiste à augmenter la transparence des formalités contractuelles en matière de bail et à accroître la mesure dans laquelle le coût le moins élevé constitue le facteur déterminant du choix d'un soumissionnaire. Le nouveau processus devrait augmenter la proportion des marchés de baux attribués dans le cadre de l'appel d'offres. Il continue toutefois de reconnaître les nombreuses situations, comme le renouvellement de certains baux et la location d'espace contigu, à l'égard desquelles l'appel d'offres n'est ni justifiée ni rentable.

Ces améliorations, qui s'ajoutent aux niveaux accrus de pouvoir en matière de marchés qui sont approuvés par le Conseil du Trésor, contribuent à améliorer la qualité et la pertinence des services aux clients grâce à des pratiques d'adjudication de marchés plus efficaces et plus rationalisées. Elles assurent également un processus d'appel d'offres plus simple et plus équitable qui permet à davantage d'entrepreneurs d'affronter la concurrence pour obtenir des projets du gouvernement.

DISPOSITION DES TERRES FÉDÉRALES EXCÉDENTAIRES

Le gouvernement a lancé en 1985 une initiative en matière de ventes de terrains. Elle a pour objet de vendre les terres fédérales excédentaires qui ne servent plus à des fins de programmes. Grâce à cette initiative, les recettes du gouvernement se sont accrues jusqu'à environ 500 millions de dollars.

Dans certains cas, un écriteau a été placé sur un terrain vacant pour annoncer qu'il était à vendre et le terrain a été vendu au soumissionnaire dont l'offre était la plus élevée. La vente des terres nécessite toutefois de plus en plus d'ententes complexes qui doivent tenir compte de divers facteurs sociaux et économiques.

Les deux exemples ci-après montrent comment la vente de terres excédentaires peut non seulement être rentable pour l'État, mais également permettre à des sites particuliers de devenir à nouveau productifs et respecter des priorités et des objectifs sociaux particuliers.

Base des Forces canadiennes de Downsview en Ontario

À l'été de 1988, le ministère de la Défense nationale s'est joint à la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) et au Secrétariat du Conseil du Trésor pour élaborer une stratégie en vue de libérer environ 55 hectares de terres de grande valeur à la Base des Forces canadiennes de Downsview, à Toronto. Ce projet devrait permettre la construction de 5 000 nouvelles résidences dans la région métropolitaine de Toronto, qui connaît une pénurie de logement.

Pour libérer les terrains, le ministère de la Défense nationale a dû déménager une grande partie des logements de la base et d'autres installations dans d'autres parties de la base militaire. Afin de permettre au ministère de financer la consolidation de ces installations, le Conseil du Trésor a approuvé une entente spéciale en vertu de laquelle le ministère de la Défense nationale était habilité à utiliser une partie des profits à venir de la vente des terres.

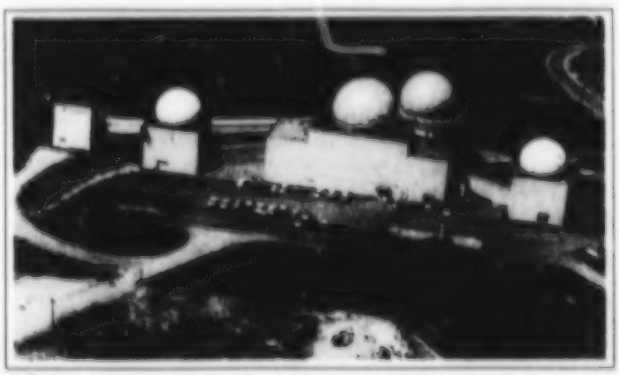
La SCHL gère la vente des terres, y compris l'obtention des autorisations relatives à l'utilisation des terres auprès des diverses autorités locales et provinciales. Ce faisant, elle joue un rôle direct en aidant le gouvernement fédéral et les autorités provinciales à appliquer les politiques reliées au logement. En contrôlant la remise des terres, la SCHL veillera à ce qu'une certaine partie soit utilisée pour fournir des logements à différents types de ménages. Elle s'assurera également que les promoteurs plus petits seront en mesure de soumissionner pour les terres à mesure qu'elles sont remises.

Sites CADIN/Pinetree

Le dessaisissement des installations de la ligne CADIN/Pinetree est très différent du cas de Downsview. Au lieu d'être d'une très grande valeur, ces terres ne valaient pas beaucoup d'argent. Il était toutefois important de prendre la bonne décision pour en disposer de façon à réduire les conséquences négatives pour les collectivités locales.

La décision des gouvernements américain et canadien de moderniser le système de défense aérienne de l'Amérique du Nord allait donner lieu à la fermeture de 18 stations radar de la ligne CADIN/Pinetree d'un bout à l'autre du Canada. Ces stations fournissaient un nombre considérable d'emplois dans les secteurs où elles étaient situées. Plutôt que d'abandonner simplement les sites, ce qui aurait causé des perturbations sociales et économiques pour les collectivités touchées, Travaux publics Canada, à titre d'agent du ministère de la Défense nationale, les a vendus par étapes aux gouvernements provinciaux et municipaux et à des acheteurs du secteur privé, qui ont utilisé les terres et les édifices de diverses façons productives. Pour exécuter cette initiative, Travaux publics Canada a obtenu l'autorisation du Conseil du Trésor d'assouplir sa politique selon laquelle les terres doivent être vendues à leur valeur marchande.

La plupart des ventes ont nécessité la création d'une équipe de fonctionnaires du ministère de la Défense nationale, de Travaux publics Canada et des autorités locales afin d'examiner diverses possibilités d'utilisation des sites existants. L'un sert maintenant d'école privée en Colombie-Britannique, un deuxième de prison au Manitoba, un troisième de centre de vérification automobile par temps froid en Ontario et un quatrième de parc industriel au Québec. Les nouvelles façons d'exploiter ces sites ont profité aux collectivités dans lesquelles ils sont situés en apportant des possibilités continuelles d'emploi et d'autres retombées économiques.



Station radar typique : Les terrains excédentaires de la ligne CADIN/Pinetree sont utilisés à d'autres fins utiles.

Le pictogramme du huart, symbole de la fragilité de notre environnement, a été choisi par le Service canadien de la faune pour signaler les limites des Réserves nationales de faune et des Refuges d'oiseaux migrateurs.

LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DES TERRES FÉDÉRALES: UN DÉFI RELEVER

Les initiatives dont il a été fait mention précédemment visent à optimiser le rendement des investissements de la Couronne dans les biens-fonds, à restructurer le capital des installations en mauvais état et à améliorer les méthodes de gestion. Bien que l'avenir nous réserve des défis similaires, il faudra plus que jamais assurer le développement durable des terres fédérales.

Publié en 1987, le rapport «Notre avenir commun» de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, plus couramment connu sous le nom de «Rapport Brundtland», se révèle un document essentiel qui expose dans quelle mesure les activités économiques nuisent à la qualité de l'environnement de la planète. Il est nécessaire que tous les pays appuient le principe de développement durable, dont l'un des plus fervents partisans est le gouvernement canadien.

Par développement durable on entend le développement fait de telle sorte qu'il permet de satisfaire les besoins actuels sans mettre en danger la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins.

Dans le discours du trône d'avril 1989, le gouvernement fédéral a reconnu que la protection de l'environnement au pays constituait un de ses quatre principaux objectifs. Dans l'établissement de son nouveau programme environnemental, le gouvernement a admis que les pratiques institutionnelles et les comportements doivent changer afin de s'assurer que les questions d'ordre environnemental soient dûment évaluées lors de la prise de décisions relatives à la croissance économique et au développement social.

Le gouvernement fédéral dispose de moyens directs et indirects pour promouvoir ces objectifs et inciter les Canadiens à utiliser et à gérer à meilleur escient les ressources du pays. Il peut arriver à ses fins, notamment en exerçant ses pouvoirs de réglementation, en instaurant des incitations financières et en réalisant des recherches et des programmes d'information. Il peut aussi donner l'exemple par la façon dont il utilise et gère les terres fédérales et applique les leviers économiques et financiers pour promouvoir un aménagement sain sur le plan de l'environnement.

Puisque le gouvernement fédéral est le plus important propriétaire foncier du Canada, l'approche qu'il adopte pour acquérir, gérer et céder des terres, des immeubles et autres biens immobiliers peut avoir de profondes répercussions sur l'environnement et, bien sûr, la population. Les terres choisies pour répondre aux exigences des programmes peuvent avoir des incidences considérables sur les collectivités et leur environnement. Certaines questions doivent alors être posées si l'on veut éviter les effets néfastes. Le projet du gouvernement fédéral recevra-t-il un accueil favorable dans la région? La population locale rejettera-t-elle l'utilisation prévue des terres? Le projet donnera-t-il lieu au syndrome du «n'importe où, mais pas dans ma cour»? Parmi les projets qui peuvent soulever des tollés de protestations, notons les sites d'enfouissement des déchets, les laboratoires scientifiques et les grands immeubles qui réduisent le rayonnement solaire.

Les ministères tiennent de plus en plus compte de ces éléments au moment de prendre des décisions opérationnelles et stratégiques. Certains ont déjà mis sur pied leur propre bureau d'environnement, notamment la Direction générale de l'hygiène du milieu, à Santé et Bien-être social Canada, la Direction de l'environnement aux Affaires indiennes et du Nord Canada, et le Bureau des affaires environnementales à Énergie, Mines et Ressources Canada.

La politique sur les biens immobiliers a évolué de façon à promouvoir un développement durable dans le cadre de la gestion foncière fédérale. Le Conseil du Trésor a incorporé le principe de développement durable dans sa politique générale sur la gestion des biens immobiliers. De plus, un certain nombre de ministères, dont Travaux publics Canada et la Défense nationale, ont modifié leurs méthodes internes de sélection environnementale pour tenir compte de la politique fédérale sur l'utilisation des terres. Un manuel a récemment été élaboré pour aider les ministères à mettre en oeuvre cette politique.

La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* de 1988 met l'accent sur la prévention des dommages causés à l'environnement. Outre qu'elle vise à limiter l'entrée de substances toxiques au pays, elle donnera lieu à la rédaction de lignes directrices, de normes et de codes d'éthique qui aideront tous les ministères et organismes fédéraux à mener à bien leurs activités tout en respectant l'environnement.

Le 10 avril 1989, la Cour fédérale a conclu que, dans l'affaire du barrage Rafferty-Alameda en Saskatchewan, le décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE) lie la Couronne. Les travaux du barrage ont été interrompus en attendant les résultats d'un examen approfondi.

On s'attend à ce que le gouvernement adopte bientôt une loi qui clarifiera les exigences actuelles du PEEE de même que les méthodes d'examen de tous les grands projets fédéraux. Le raffermissement des exigences du processus aura des conséquences pour tous les responsables de la gestion des biens immobiliers. Les signes de réchauffement de la planète (effet de serre) posent de réels défis aux gestionnaires fonciers lors de la planification de projets. La planification doit s'orienter non seulement en tenant compte des futures conditions climatiques, mais aussi de la réduction des facteurs (comme les émissions de gaz carbonique provenant de la combustion de combustibles fossiles) qui les ont provoquées.

La gestion foncière devra se conformer aux nouvelles normes et aux nouveaux codes du bâtiment concernant, entre autres, les systèmes de chauffage et de climatisation des futurs immeubles. Dans un avenir plus rapproché, la planification et la construction des systèmes d'énergie interne dans les nouveaux immeubles aujourd'hui – des systèmes à capacité accrue – permettront d'économiser de l'argent lors des futures restaurations.

Les questions environnementales rendent la tâche de la collectivité de la gestion foncière encore plus difficile. Ils doivent atteindre les objectifs des programmes tout en respectant l'environnement. Au sens le plus restreint, ce défi exige que les gestionnaires respectent leurs obligations légales immédiates en vertu de plusieurs lois et règlements. Au sens le plus large, les responsables des biens immobiliers doivent s'efforcer d'apporter des changements aux pratiques institutionnelles et aux comportements pour s'assurer que les activités du gouvernement fédéral qui relèvent de leur compétence sont menées dans le souci de l'environnement.